

Teknistä apua

Näkökulmia tieteen asiantuntijoiden toimijuuteen päätöksenteon valmisteluelimessä

Jenni Sundqvist

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimus

Pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2020



| | | | |
|---|--|--|---|
| Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta | | Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Yleinen valtio-oppi | |
| Tekijä – Författare – Author Jenni Sundqvist | | | |
| Työn nimi – Arbetets titel – Title Teknistä apua. Näkökulmia tieteen asiantuntijoiden toimijuuteen päätöksenteon valmisteluelimissä | | | |
| Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Yleinen valtio-oppi, politiikan tutkimus | | | |
| Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma | | Aika – Datum – Month and year 10.11.2020 | Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 85 |
| Tiivistelmä – Referat – Abstract | | | |
| <p>Tässä tutkielmassa tarkastellaan tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa tiedettä edustavien henkilöiden kautta. Tavoitteena on analysoida, miten tieteen asiantuntijoita hyödynnetään päätöksenteon valmisteluelimissä kestävän kehityksen politiikka-alalla. Tarkasteluala rajoittuu yhteen Juha Sipilän hallituskauden (2015-2019) aikaiseen laajapohjaiseen työryhmään, jonka tehtävät ovat liittyneet YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoon Suomessa. Tutkimuksen teoreettisena viitekehysenä sovelletaan Peter Haasin episteemisten yhteisöjen teoriaa, joka antaa teoreettiset linssit tieteen asiantuntijoiden vaikutusvallan analysoimiselle. Tämän lisäksi teoreettista viitekehystä on täydennetty uusliberalismilla vallitsevana politiikkaparadigmaksi.</p> <p>Tutkimuksessa sovellettu aineisto koostuu kuudesta puolistrukturoidusta teemahaastattelusta. Ne on tehty edellä mainittuun laajapohjaiseen työryhmään osallistuneille tieteen asiantuntijoille ja virkahenkilöille. Pyrkimyksenä on selvittää, miten tieteen asiantuntijat itse kokevat roolinsa päätöksenteon valmisteluelimissä. Tutkijoiden kokemuksia täydennetään virkahenkilöiden näkemyksillä aiheesta. Haastatteluaineistoa analysoidaan teorian testaamiseen tähtäävän prosessinseurantamenetelmän kautta. Tavoitteena on vastata tutkimuskysymyksiin "Missä määrin sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi selittää tieteen asiantuntijoiden roolia tutkittavassa laajapohjaisessa työryhmässä?" ja "Miten haastatteluaineistosta esiin nousevat havainnot suhteutuvat uusliberaaliin politiikkaparadigmaan?".</p> <p>Analyysin keskiössä on episteemisten yhteisöjen teorian pohjalta hahmoteltu sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi, joka on jaettu neljään osaan. Analyysin tavoitteena on aluksi katsoa löytyykö kullekin kausaalisen mekanismin osalle tukea empiirisestä aineistosta ja operoivatko ne, kuten episteemisten yhteisöjen teoriassa oletetaan. Tämän jälkeen jo luokiteltua ja analysoitua aineistoa peilataan vasten uusliberaalia politiikkaparadigmaa ja pohditaan, olisivatko empiiriset havainnot selitettävissä myös tätä kautta. Analyysi rakennetaan toimija–rakennejännitteen ympärille. Sen kautta tieteen asiantuntijoiden roolia pyritään kuvaamaan täysipainoisesti.</p> <p>Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että tieteen asiantuntijoiden rooli laajapohjaisessa työryhmässä on työmäärällisesti ollut suuri, mutta heidän asiantuntemustansa on käytetty lähinnä laskelmien ja muistioiden tuottamiseen. Heidän mahdollisuutensa identifioida ongelmia ovat olleet rajalliset. Analyysin perusteella havainto selittyy heidän muita alemmalla asemalla työryhmän sisäisessä hierarkiassa, työryhmään kohdistuneella poliittisella ohjauksella sekä keskeisten sääntely- ja veroinstrumenttien puuttumisella työryhmän toimenpidevalikoimasta. Tutkimustulosten perusteella laajapohjaisessa työryhmässä käytetty asiantuntemus näyttäisi myös henkilöityvän. Työryhmään osallistuneita tutkijoita kuvailtiin heidän akateemisen meritoitumisensa, politiikkarelevantin kommunikointitapansa sekä henkilökohtaisen kiinnostuksensa kautta. Yhdessä näistä kuvatuista ominaisuuksista muodostuu heidän tiedollinen auktoriteettinsa valtionhallinnon silmissä.</p> <p>Yhteenvetona voidaan todeta, että yhtäältä tieteen asiantuntijat nähdään teknisinä valmistelijoina, mutta toisaalta heille ei olla haluttu antaa tasa-arvoista asemaa työryhmän sisäisessä hierarkiassa. Havainto viittaa siihen, että tieteen asiantuntijat nähdään jollain tapaa myös vallitsevaa asiantilaa rikkovina toimijoina.</p> | | | |
| Avainsanat – Nyckelord – Keywords Episteeminen yhteisö, uusliberalismi, tutkittu tieto, päätöksenteko, toimijuus, rakenne, kestävä kehitys | | | |
| Ohjaaja tai ohjaajat – Handledare – Supervisor or supervisors Anne Maria Holli. Tero Erkkilä. | | | |
| Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited | | | |
| Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library | | | |
| Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information | | | |

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|----|
| 1 JOHDANTO | 1 |
| 2 KATSAUS AIKAISEMPAAN TUTKIMUSKIRJALLISUUTEEN | 5 |
| 3 LÄHESTYMISTAPA JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS | 10 |
| 3.1 Metodologiset valinnat | 10 |
| 3.2 Episteemisten yhteisöjen teoria | 11 |
| 3.3 Uusliberalismi vallitsevana politiikkaparadigmana..... | 17 |
| 4 TUTKIMUSKOHDTE, AINEISTO JA MENETELMÄT | 21 |
| 4.1 Ministeriöiden asettamat laajapohjaiset työryhmät..... | 21 |
| 4.2 Puolistrukturoidut teemahaastattelut | 23 |
| 4.3 Teorialähtöinen prosessinseurantamenetelmä..... | 28 |
| 5 TIETEEN ASiantuntijat TUTKITUN TIEDON VÄLITTÄJINÄ | 37 |
| 5.1 Tieteen asiantuntijat episteemisen yhteisön jäsenenä..... | 37 |
| 5.2 Päätöksentekijät kääntyvät tieteen asiantuntijoiden puoleen | 41 |
| 5.3.1 Ongelmien identifioiminen ja ehdotusten luonnosteleminen..... | 42 |
| 5.3.2 Kausaalista mekanismia heikentävät tekijät | 47 |
| 5.4 Laajapohjaisen työryhmän valmisteleva lopputulos | 51 |
| 6 UUSLIBERAALI POLITIIKKAPARADIGMA RAKENTEENA | 55 |
| 6.1 Tekniset asiakysymykset seurausta uusliberalismista..... | 55 |
| 6.2 Epäpoliittisuus tieteen asiantuntijoiden pääsylippuna..... | 56 |
| 6.3 Teknistä apua, muttei ongelmien asettelua | 58 |
| 6.4 Lopputulos vallitsevan asiantilan heijastumana | 62 |
| 7 SIIRTYYKÖ TUTKITTU TIETO PÄÄTÖKSENTEKOON? | 64 |
| 7.1 Episteemisten yhteisöjen teorian taustaoletukset koetuksella | 64 |
| 7.2 Poliittikkarelevanttia kommunikaatiota, vai rakenteistumista? | 67 |
| 7.3 Uusliberalismi kontekstisidonnaisten havaintojen tulkkina | 69 |
| 7.4 Tutkimustulokset ja niiden tulkinta..... | 71 |
| 8 JOHTOPÄÄTÖKSET | 74 |
| LÄHDELUETTELO..... | 78 |
| KIRJALLISUUS | 79 |

1 JOHDANTO

[V]armasti semmonen niin ku insinööri ja talous ja numerot on sellaset, mitkä aina kiinnostaa. Raha, ja just se, mitä nää maksaa, niin on varmaan siis niitä ykkösjuttuja, mitä vaikutuksii täl on. Niin semmonen. (Tieteen asiantuntija.)

Edellä olevassa sitaatissa tutkimushaastatteluun osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa valtionhallinnon tietotarpeita kestävän kehityksen politiikka-alalla. Se yhtäältä kiteyttää, kuinka talousperusteinen ajattelu ohjaa ympäristökysymyksiä, ja toisaalta kuvaa yleisemmin uusliberalismin tiedon laatua sääntelevää vaikutusta (Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Hiljan on alkanut näkymään tutkimuksia, joissa todetaan, että Suomi on muuttunut kilpailukyky-yhteiskunnaksi (Heiskala & Luhtakallio 2006), kilpailutaloudeksi (Alasuutari 2006, 47), konsulttikratiaksi (Ylönen & Kuusela 2019) tai ihan vaan uusliberaaliksi yhteiskunnaksi (Patomäki 2007). Samaan aikaan asiantuntijavallan kasvu ja yksityisiin konsulttiyhtiöihin nojaaminen ovat saaneet enenevässä määrin huomiota suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa (ks. esim. Ylöstalo 2020; Ylönen & Kuusela 2018). Samaa ajatusta seuraten voisi ajatella, että tieteellinen tieto on myös arvossa. Ajatus saa tukea muita Pohjoismaita käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta, jonka perusteella havaitaan, että keskeiset päätöksen valmisteluelimet ovat alkaneet teknistymään siten, että tieteen asiantuntijoiden määrä suhteessa esimerkiksi intressiryhmiin on noussut (Christensen & Hessvedt 2019; Tellmann 2016; Christiansen ym. 2010).

Suomen osalta aihepiiristä on yleisesti ottaen niukasti aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta ja sekin vähä on ristiriitaista suhteessa muihin Pohjoismaihin. Hollin ja Turkan (2020) mukaan vaikuttaisi pikemminkin siltä, että tieteen asiantuntijoiden määrä olisi vähentynyt ja asema heikentynyt vastaavissa päätöksenteon valmisteluelimissä Suomessa. Tavoitteena on selvittää, miten kyseisiin valmisteluelimiin osallistuvat tieteen asiantuntijat itse kokevat heidän roolinsa päätöksenteon valmistelussa. Kokemusperusteisuus liittyy yhtäältä tutkimuksen sitoutumiseen epistemologiseen relativismiin ja toisaalta aikaisemman tutkimuskirjallisuuden niukkuuteen ja pirstaleisuuteen. Laadullinen haastattelututkimus mahdollistaa tieteen asiantuntijoiden roolin tarkastelun tutkitun tiedon välittäjinä

konkreettisessa valmisteluelimessä. Näin aikaisempaa määrällistä tutkimusta voidaan syventää ja tukea havainnoilla niistä tieteen asiantuntijoista, jotka ovat päässeet valmistelueliimiin – olipa heidän lukumääränsä sitten kasvanut tai pienentynyt. Tutkitun tiedon välittäjien toimijuuden raamien hahmottuessa saadaan uutta tietoa tutkijoiden asemasta ja käytännön vaikutusmahdollisuuksista.

Tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa voitaisiin tarkastella useasta eri näkökulmasta (ks. Stone 2013, 89 Tourish 2013). Tässä tutkimuksessa on tehty valinta, että sitä lähestytään tiedettä edustavien henkilöiden vaikutusmahdollisuuksien tarkastelun kautta. Teoreettisena viitekehyksenä sovelletaan Peter Haasin (1992) episteemisten yhteisöjen teoriaa, joka antaa työkalut analysoida tutkitun tiedon siirtymistä paikasta toiseen sitä edustavien henkilöiden kautta. Näin ollen tässä tutkimuksessa ei tarkastella tieteen asiantuntijoiden edustamia totuusväitteitä, mikä olisi ollut vaihtoehtoinen tekotapa lähestyä aihetta (ks. Elgert 2010). Rajausteknisistä syistä tässä tutkimuksessa otetaan annettuna, että tieteen asiantuntijat myös edustavat tutkittua tietoa, eivätkä esimerkiksi ideologiaa. Valinta kumpuaa myös tämän tutkimuksen tausta-ajatuksista, jonka perusteella eri menetelmien ja ongelmien asetteluiden suhteen tasapainossa oleva tutkittu tieto on paras yritys ymmärtää yhteiskunnallisia ongelmia (Tourish 2013).

Se ei kuitenkaan tarkoita, että vallitsevaa tiedon hyödyntämisen tapaa suomalaisessa päätöksenteossa lähestyttäisiin kritiikittä, päinvastoin. Lähtökohdaksi otetaan väitteet siitä, että Suomesta on tullut uusliberaali kilpailukyky-yhteiskunta (Ylönen & Kuusela 2019; Patomäki 2007; Alasuutari 2006; Heiskala & Luhtakallio 2006). Näin ollen tieteen asiantuntijoiden roolia päätöksenteon valmisteluelimissä tarkastellaan myös vasten tätä vallitsevaa uusliberaalia politiikkaparadigmaa (Evans & Sewell 2013), jonka kautta poliittista keskustelua käydään ja tavoitteita asetetaan (Hall 1993). Valinta on perusteltu episteemisten yhteisöjen teorian (Haas 1992) kohtaaman kritiikin kautta, jonka nojalla asiantuntijoiden tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat alisteisia kansalliselle kontekstille ja poliittisille valtasuhteille (Zito 2017; Keck & Sinkkink 1998). Teoreettisen viitekehyksen pohjalta muodostetut tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Missä määrin sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi selittää tieteen asiantuntijoiden roolia tutkittavassa laajapohjaisessa työryhmässä?
2. Miten haastatteluaineistosta esiin nousevat havainnot suhteutuvat uusliberaaliin politiikkaparadigmaan?

Edellä mainittuihin tutkimuskysymyksiin pyritään vastaamaan siten, että tarkastelun kohteeksi otetaan ministeriöiden asettamat laajapohjaiset työryhmät, jotka edustavat keskeistä osaa suomalaisessa poliittisessa neuvonantajjärjestelmässä. Ne tarjoavat päätöksenteon tueksi informaatiota ja konkreettisia suosituksia. (Halligan 1995; Craft & Howlett 2017, 271.) Laajapohjaisten työryhmien on katsottu myös olevan keskeisiä paikkoja, joissa tosiasiallinen vaikuttaminen lainsäädännön yksityiskohtiin tapahtuu (Holli & Turkka 2020; Vesa ym. 2018). Perinteisesti ne ovat myös olleet väylä, jota pitkin tutkittu tieto on siirtynyt päätöksentekoon (Johansson 1992). Tarkasteltava työryhmä puolestaan on valittu kestävän kehityksen politiikka-alalta, joka on saanut uusia kierroksia vuonna 2015 YK:n jäsenmaiden hyväksyttyä poliittisen julistuksen kestävän kehityksen tavoitteista (nk. Agenda2030). Se pitää sisällään 17 tavoitetta ilmastonmuutoksen hillinnästä köyhyyden vähentämiseen (VNK 2017a). Ne ovat jatkumoa vuonna 2015 päättyneille YK:n Vuosituhattavoitteille sekä Rio de Janeirossa vuonna 2012 järjestetyille YK:n kestävän kehityksen konferenssille ja sen poliittiselle lopputulokselle (A/RES/66/288 – The Future We Want) (VNK 2017b).

Tässä tutkimuksessa tarkasteltava laajapohjaisen työryhmä on valittu Juha Sipilän hallituskaudelta (2015-2019). Työryhmän tehtävät ovat liittyneet edellä mainittujen YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoon Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteen osalta (VNK 2017b). Tässä tutkimuksessa sovellettu aineisto koostuu kuudesta puolistrukturoidusta eliittihaastattelusta (ks. Mykkänen 2001), jotka ovat tehty kolmelle kyseiseen laajapohjaiseen työryhmään osallistuneelle tieteen asiantuntijalle ja kolmelle samaan työryhmään osallistuneelle virkahenkilölle. Haastateltavien valinnassa on otettu huomioon heidän eri subjektipositionsa. Näin ollen haastatteluaineiston pohjalta on mahdollista muodostaa syväluotaava kuvan aihepiiristä (Ruusuvuori ym. 2010.)

Haastatteluaineistoa analysoidaan teorian testaamiseen tähtäävän prosessinseurantamenetelmän avulla (ks. Beach & Pedersen 2013). Menetelmän

edellyttämä deduktiivinen päättely rajaa noin 180-sivuista litteroitua haastattelumassaa, mutta toisaalta vähentää aineistosta vapaasti esiin nousevien havaintojen huomioimista tutkimuksessa. Analyysi on rakennettu toimija–rakenne-jännitteen ympärille, mikä antaa mahdollisuuden tarkastella tieteen asiantuntijoiden roolia tasapainoisesti – kaunistelematta heidän painoarvoaan ja sivuuttamatta heidän vaikutusstrategioitaan (ks. Hayward & Lukes 2008). Moni tieteen asiantuntijoiden suurta painoarvoa puoltava havainto näyttäytyisikin ristiriitaiselta, ellei niitä olisi ollut mahdollista peilata vasten uusliberaalia politiikkaparadigmaa. Esimerkkinä kustannus-hyöty-ajattelua soveltavat politiikkatoimenpiteiden vertailukriteerit, joista tieteen asiantuntijat ovat haastateltavien mukaan olleet pääosin vastuussa. Tämän tutkimuksen puitteissa tehdyt havainnot vahvistavatkin ajatusta siitä, että asiantuntijoita hyödynnetään kapasiteetin rakentamiseen eikä niinkään systeemisen muutoksen aikaansaamiseen (ks. Lindvall 2009).

Tutkimustulosten perusteella nousee myös esille, kuinka tieteen asiantuntijoita yhtäältä lähestytään neutraaleina, teknisinä valmistelijoina, mutta toisaalta heille ei ole haluttu antaa tasa-arvoista asemaa työryhmän sisäisessä hierarkiassa. Havainnon pohjalta piirtyy kuva siitä, että jollain tavalla tieteen asiantuntijat saatetaan nähdä vallitsevaa asiantilaa rikkovina tekijöinä. Tämän tutkimuksen tulokset avaavatkin näkökulmia aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esitettyyn kysymykseen siitä, miksei päätöksenteossa sovelleta tutkittua tietoa, vaikka sitä olisi tarjolla (Kukkonen & Ylä-Anttila 2020). Tutkielman pohjalta voidaan nivoa yhteen pirstaleista tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa käsittelevää tutkimuskenttää (ks. Stone 2003, 89; Tourish 2013).

Tutkielma rakentuu siten, että aluksi luvussa 2 esitellään tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa käsittelevä tutkimuskirjallisuus. Tämä toimii taustoituksena luvulle 3, jossa käydään läpi tämän tutkimuksen metodologiset valinnat ja teoreettinen viitekehys. Luvussa 4 puolestaan käydään läpi tutkimuskohde ja siihen liittyvät rajaukset sekä esitellään aineiston keruumenetelmät ja teorian testaamiseen tähtäävä prosessinseurantamenetelmä, jonka kautta aineistoa analysoidaan. Luvut 5 ja 6 ovat analyysilukuja. Analyysin perusteella tehtyjä havaintoja pohditaan eteenpäin luvussa 7. Tämän jälkeen tutkimustuloksia vedetään yhteen ja jatkotutkimusaiheita esitellään luvussa 8.

2 KATSAUS AIKAISEMPAAN TUTKIMUSKIRJALLISUUTEEN

Tutkitun tiedon ja päätöksenteon välinen rajapinta on aihepiirinä noussut kiinnostuksen kohteeksi suomalaisessa politiikan tutkimuksessa viime aikoina. Kukkonen ja Ylä-Anttila (2020) ovat tutkineet tieteen asiantuntijoiden ja tutkimuslaitosten edustamia diskurssikoalitioita ilmastopolitiikan alalla sekä Holli ja Turkka (2020) analysoineet tieteen asiantuntijoiden määrällistä kehitystä keskeisissä päätöksenteon valmisteluelimissä 38 vuoden aikajänteellä. Ylöstalo (2020) puolestaan on analysoinut sukupuolisensitiivistä budjetointia asiantuntijavallan näkökulmasta. Aihepiiriä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, jota viime vuosien kehitystä lukuun ottamatta on Suomen osalta niukasti, leimaa pirstaleisuus niin tieteenfilosofisten lähtökohtien kuin ongelmanasetteluidenkin suhteen (Stone 2013, 89; Tourish 2013, 174). Esittelen aikaisemman tutkimuskirjallisuuden nämä seikat huomioiden, jotta lukijalle käy ilmi, mistä tämän tutkimuksen metodologiset valinnat kumpuavat.

Diana Stone (2013, 89) katsoo, että yleinen jakolinja tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa jäsentyy ongelmien asetteluiden mukaan, jota voidaan lähestyä joko tutkitun tiedon kysynnästä, tarjonnasta tai kontekstuaalisia ja rakenteellisia näkökulmia korostavista lähtökohdista käsin (Ibid). Samaan tapaan jakolinjan voi vetää myös tutkijoiden tieteenfilosofisten lähtökohtien mukaan, jolloin suurin ero on positivistien ja konstruktivistien välillä. Väliin puolestaan jää kriittinen realismi. Positivistinen tieteenfilosofia lähestyy maailmaa ontologisesti ja epistemologisesti realistisena – maailma tai yhteiskunta ovat olemassa niitä havainnoivasta henkilöstä riippumatta ja niistä on mahdollista saada tietoa empiirisen päättelyn avulla. Näin ollen tutkittu tieto lisää ymmärrystä ympäröivästä yhteiskunnasta, minkä vuoksi sen soveltaminen päätöksenteossa myös parantaa politiikkatoimenpiteiden laatua. (Tourish 2013, 174.) Positivistinen lähestymistapa yhdistyy pitkälti tutkitun tiedon kysyntää korostavan tutkimuskirjallisuuden kanssa, jossa ongelmaksi usein nostetaan esille, ettei päätöksenteossa sovelleta tutkimusta, mitä selitetään tutkimusrahoituksen olemattomuudella, tutkijoiden vähäisellä poliittisella tietoisuudella tai tieteen ja politiikan eri kommunikaatiomuodoilla. (Stone 2013, 89.) Tätä ajatusta seuraten on esimerkiksi ehdotettu, että tieteellisiä julkaisuja voisi kääntää helposti luettavaksi politiikan kieleksi. Näin niitä hyödynnettäisiin päätöksenteossa paremmin. (Tourish 2013, 175.)

Tutkimuksen kysyntään keskeisesti liittyvä käsite on näyttöön perustuva politiikka (engl. evidence based policy), jossa politiikkatoimien laatua pyritään parantamaan tutkitulla tiedolla (Boswell 2009). Näyttöön perustuva politiikka ja politiikkatoimien vaikuttavuus ovat kummatkin teemoja, jotka ovat kasvattaneet suosiotaan poliittis-hallinnollisissa asiakirjoissa myös Suomessa 1990-luvulta lähtien (Tervonen-Goncalves & Oinonen 2014). Behague ym. (2009) katsovat, että näyttöön perustuva politiikka on saanut vaikutteita näyttöön perustuvasta lääketieteestä, minkä jälkeen ilmiö on siirtynyt terveystieteiden kautta myös muille hallinnon aloille. Kantavana ajatuksena on, että harjoitetuille politiikkatoimenpiteille, ja ennen kaikkea niiden toimivuudelle, pitäisi löytyä näyttöä tueksi. Piilevänä tausta-ajatuksena on vaatimus yhdenmukaisesta kielestä, jotta politiikkatoimenpiteitä voidaan ylipäättänsä vertailla keskenään. (Tourish 2013, 176.) Kansallinen data esimerkiksi muutetaan kansainvälisten standardien mukaiseksi, jotta siitä tulisi vertailukelpoista (Erkkilä & Piironen 2018, 20). Numerot kuitenkin kätkevät sisälleen poliittisesti latautuneita tavoitteita, vaikka tekevätkin maista vertailukelpoisia (Ibid). Käänteisesti maiden tai harjoitettujen politiikkatoimenpiteiden laadulliset ominaisuudet jäävät vähemmälle huomiolle (Tourish 2013, 176).

Ongelmien asettelulla on myös vaikutus siihen, minkälaista näyttöä ylipäättänsä tarvitaan päätöksenteon tueksi (Juntti ym. 2009, 210 & 212). Kestävän kehityksen kohtaama kritiikki liittyy juuri tähän näkökulmaan. Ympäristön lähestyminen yhteiskunnasta irrallisena osa-alueena on johtanut siihen, että kestävän kehityksen saavuttamiseen haetaan teknisiä ratkaisuja rakenteellisten muutosten sijasta (Swyngedouw 2007). Päätöksenteon tukena käytetty asiantuntemus tällöin painottuu tutkimusaloille, joiden avulla voidaan suunnitella talouskasvua edistäviä politiikkatoimenpiteitä. Esimerkkeiksi on nostettu hydrologia ja insinööritieteet. (Morgan & Cole-Hawthorne 2016.) Taloustieteellisen tiedon korostuminen on myös teema, joka nousee esille tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa käsittelevästä tutkimuskirjallisuudesta muista Pohjoismaista. Tellmann (2017) on esimerkiksi analysoinut Norjan komitealaitosta ilmastopolitiikan valmistelun osalta ja havainnut, että yhdistävänä tekijänä komitealaitoksen virkahenkilöiden ja jäseniksi kutsuttujen tieteen asiantuntijoiden välillä on taloustieteellinen koulutus. Tämä puolestaan luo yhdenmukaisen tavan lähestyä poliittisia ongelmia, mikä käänteisesti on johtanut rajoittuneeseen deliberaalitoon hänen tutkimissaan komiteoissa. (Ibid.)

Kriittistä realismia seuraavassa tutkimuskirjallisuudessa onkin ehdotettu, että näyttöön perustuvan politiikan sijaan tulisi puhua näyttö-orientoituneesta organisoinnista (engl. evidence oriented organizing) (Tourish 2013, 182). Kriittisessä realismissa toisin sanoen sitoudutaan positivistien tapaan ontologiseen realismiin, mutta maailmasta saatavaa tietoa lähestytään epistemologisesti relativistisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilön subjektipositio, joka on riippuvainen esimerkiksi luokkataustasta, sukupuolesta tai etnisyydestä, vaikuttaa siihen, miten maailma nähdään ja koetaan. Keskiössä ovat kausaaliset mekanismit, jotka tuottavat empiirisesti havaittavia ilmiöitä ja tapahtumia (Bhaskar 1998). Kausaalisella mekanismilla tarkoitetaan toimijan aiheuttamaa vaikutusta sen kohteena olevassa asiassa tai toimijassa, joka puolestaan siirtää eteenpäin kausaalisia voimia seuraaviin toimiin tai asioihin. Tästä muodostuu yhdessä kausaalinen mekanismi, joka aiheuttaa empiirisesti havaittavia ilmiöitä. (Tourish 2013, 181; Bennett 2008, 207.)

Kestävän kehityksen kontekstissa empiirisesti havaittavilla ilmiöillä voidaan esimerkiksi viitata äärimmäisiin sääilmiöihin, jotka näyttäytyvät Suomessa leudompina talvina, mutta Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa kuivuutena. Myös maiden sisällä eri sääilmiöt saatetaan kokea eri tavoin riippuen siitä, onko henkilöllä mahdollisuus päästä Lappiin nauttimaan valkoisista talvista tai käytössään keinokasteluvälineitä. Kausaaliset mekanismit toisin sanoen ilmenevät eri tavoin eri konteksteissa ja niiden havaitseminen on tarkastelijasta riippuvaista (Amoud ja Willmott 2011). Taustalla kuitenkin operoi ilmastonmuutoksen kausaalinen mekanismi, jonka toimintalogiikasta voidaan kriittistä realismia seuraten saada lisää ymmärrystä juuri tieteen avulla. Keskeistä kuitenkin on, että tiede olisi tasapainossa eri menetelmien ja tutkimusasetelmien suhteen. Näin ollen näyttö-orientoituneessa organisoinnissa on kyse pitkälti siitä, että työpaikan tai organisaation eri asemassa olevat henkilöt saisivat ehdottaa tutkimusongelmia omasta subjektiivisesta näkemyksestään, minkä jälkeen niitä lähestyttäisiin tieteen avulla. (Tourish 2013, 182-183). Tutkitun tiedon ja päätöksenteon välisen rajapinnan näkökulmasta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kansalaiset saisivat ehdottaa tutkimusongelmia, minkä jälkeen niistä tehtyjä tutkimuksia sovellettaisiin päätöksenteon tukena.

Toinen keskeinen teema, joka nousee esille aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta liittyy juurikin päätöksenteon tukena sovelletun asiantuntemuksen taustaoletuksiin.

Lähestymistapa yhdistyy edellä mainittuun epistemologiseen relativismiin, joka on keskiössä myös konstruktivistisessä tieteenfilosofiassa. Tämän lisäksi siinä sitoudutaan pääosin myös ontologiseen relativismiin. Maailma tai yhteiskunta eivät ole toisin sanoen olemassa irrallaan niistä havainnoivasta henkilöstä vaan ne ovat jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa keskenään. Havaittajaa voi olla vaikea erottaa havaittavana olevasta kohteesta, minkä vuoksi absoluuttiseen totuuteen on mahdotonta päästä käsiksi, millä viitataan epistemologiseen relativismiin (Tourish 2013, 180; Berger & Luckmann 1994). Konstruktivismin asteita on kuitenkin useita; on konventionaalisia, tulkitsevia, radikaaleja ja postmoderneja konstruktivisteja. Toisille yhteiskunta on helpommin havaittavissa kuin toisille, mikä perustuu aste-eroihin siitä, missä määrin havaittaja voidaan erottaa havaittavana olevasta kohteesta. (Bennett & Checkel 2014, 15.) Konstruktivistisesta näkökulmasta katsottuna ongelmana tiedon ja päätöksenteon välisessä rajapinnassa on tiede itse, joka sekään ei ole arvovapaata vaan sisältää omat taustaolettamuksensa. Näin ollen myös päätöksenteossa sovellettu asiantuntemus saattaa uusintaa olemassa olevia valtarakenteita, ellei se ole monipuolista niin kilpailevien totuusväitteiden, menetelmien kuin diskurssien suhteen. (Stone 2013, 91; Tourish 2013, 176; Jasanoff 1990, 14.) Kokemuspohjainen tieto tutkitun tiedon rinnalla saa tärkeän sijan tästä näkökulmasta katsottuna (Morgan & Cole-Hawthorne 2016).

Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa ongelmaksi on myös nostettu teknokratiakehitys, jossa tieteellinen asiantuntemus eriytyy muusta yhteiskunnasta (Jasanoff 1990). Ei-vaaleilla valittujen asiantuntijoiden laajemmasta osallistumisesta päätöksenteon eri areenoille on myös käytetty nimitystä varjohallinta. Käsitteellä viitataan asiantuntijoiden korostuneeseen rooliin, mutta myös poliittisen vastuun tai virkahenkilöitä sitovan avoimuusperiaatteen puuttumiseen. Tämä vähentää päätöksenteon läpinäkyvyyttä. (Ylöstalo 2020.) Tekemällä tieteestä politiikkaa ja politiikasta tiedettä voidaan myös muuttaa sitä joukkoa, joka on oikeutettu osallistumaan päätöksentekoon. Tähän puolestaan liittyy rajanvetokysymyksiä tieteen ja ei-tieteen välillä (Gieryn 1983). Tämä näkökulma liittyy olennaisesti kestävän kehityksen politiikka-alaan. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella sitä on luonnehdittu sekä epäpoliittiseksi (Elgert 2010) että politiikka-alaksi, jossa rajanveto tieteen ja politiikan välillä on hämärtynyt (Martinuzzi 2016, 317). Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, ketkä saavat ottaa osaa aihepiiristä käytävän keskusteluun.

Tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa voidaan myös lähestyä tutkitun tiedon tarjonnan näkökulmasta. Tausta-ajatuksena on, että tutkitun tiedon soveltamisella päätöksenteossa on positiivisia seurauksia yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiselle. Ongelmana ei ole, etteikö yhteiskunnassa olisi riittävästi tutkittua tietoa vaan pikemminkin, etteivät politiikkatoimet heijastele sitä. Tästä näkökulmasta katsottuna esiin nousevat päätöksentekijöiden välinpitämättömyys tutkittua tietoa kohtaan ja politiikanteon nopea tempo verrattuna tutkimukseen, joka vie aikaa. (Stone 2013, 89; Boswell 2009.) Tieteen politisoituminen ja kyseenalaiseksi asettaminen myös syövät sen painoarvoa päätöksenteossa (Stone 2013, 89). Tieteen politisoimisella viitataan politiikkatoimien perustelemiseen tutkimustulosten kautta, tutkimuksen organisoimiseen sekä tutkijoiden itsensä aktiivisuuteen politiikan kentällä. Tieteellisestä tiedosta toisin sanoen tulee kanava, jonka kautta poliittisia keskusteluja käydään, mikä on ilmeistä erityisesti ympäristökysymysten osalta. (Pielke 2010, 191.)

Politiikanteon byrokratisoitumisen, jolla viitataan kansainvälisten organisaatioiden roolin korostumiseen politiikan areenoina ja virkahenkilöiden rooliin politiikantekijöinä (Hay 2008, 588), on myös katsottu heikentäneen päätöksien tietopohjaa. Ajatus perustuu siihen, että vastuu demokraattisten valmisteluelinten sijasta nojaa kasvavassa määrin yksittäisiin virkahenkilöihin. Heillä ei kuitenkaan välttämättä ole asianmukaista koulutustaustaa tai aikaa lukea uusinta tutkimusta eri aloilta. (Jasanoff 1990, 15.) Toisaalta saman ilmiön on myös katsottu johtaneen hallinnollisten elinten teknistymiseen. Haas (1992, 6) esimerkiksi on kuvannut kuinka YK:n sihteeristössä tohtorin tutkintoa edellyttävien työpaikkojen määrä on kasvanut räjähdysmäisesti vuosien 1957-1987 välillä. Norjaa käsittelevästä tutkimuksesta on puolestaan noussut esille kuinka päätöksenteon keskeiset valmisteluelimet ovat alkaneet teknistymään. Tämä ilmenee esimerkiksi tieteen asiantuntijoiden määrällisen kehityksen nousuna suhteessa muihin päätöksenteon osapuoliin, kuten kansalaisjärjestöihin (Christensen & Hessvedt 2019). Yhdistävä taloustieteellinen pohjakoulutus Norjan komitealaitoksen virkahenkilöiden ja työryhmiin osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden välillä myös kieli samasta teknistymisestä (Tellmann 2016). Suomessa vastaavaa kehitystä ei tämän hetkisen tutkimuksen perusteella ole havaittu. Hollin ja Turkan (2020) tutkimuksesta käy päinvastoin ilmi, kuinka tieteen asiantuntijoiden rooli päätöksenteon valmisteluelimissä on vähentynyt ja asema heikentynyt viimeisten 20 vuoden aikana.

3 LÄHESTYMISTAPA JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Metodologiset valinnat

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus ja ennen kaikkea sen ristiriitaisuus jättää auki joukon kysymyksiä, joista tämän tutkimuksen kannalta keskeinen liittyy tieteen asiantuntijoiden rooliin suomalaisessa päätöksenteon valmistelussa. Tutkimusongelmaa voitaisiin Stonen (2013, 89) jaottelun mukaisesti lähestyä joko tutkitun tiedon kysyntää, tarjontaa tai rakenteellisia ja kontekstuaalisia tekijöitä korostamalla. Jaottelun voi tehdä myös tieteenfilosofisten lähestymistapojen perusteella, jolloin suurin jakolinja menee positivistien ja konstruktivistien välillä. Kriittinen realismi jää väliin. Siinä lähtökohtaisesti suhtaudutaan myötsämielisesti tieteelliseen tietoon, mutta ei oteta kritiikittä vallitsevaa tiedon hyödyntämisen tapaa päätöksenteossa. (Tourish 2013, 181.) Tämän tutkimuksen metodologiset valinnat sivuavatkin kriittisen realismin tieteenfilosofiaa. Kantavana tausta-ajatuksena on, että eri menetelmien ja tutkimusasetelmien suhteen tasapainossa olevalla tieteellisellä tiedolla voidaan ymmärtää yhteiskunnallisia ongelmia paremmin. Tästä näkökulmasta katsottuna keskeistä on tarkastella, minkälainen rooli tutkitun tiedon edustajilla on ja miten heitä hyödynnetään päätöksenteon eri vaiheissa.

Tässä tutkimuksessa tarkastelun kohteeksi otetaan tieteen asiantuntijat, ja heidän rooliaan tarkastellaan yhdessä kestävästä kehitystä valmistelleessa laajapohjaisessa työryhmässä. Tämä siitä syystä, että valmistelevien elimien on katsottu olevan keskeisiä paikkoja, joissa tosiasiasiallinen vaikuttaminen lainsäädännön yksityiskohtiin tapahtuu Suomessa (Holli & Turkka 2020; Vesa ym. 2018). Aihepiiriä käsittelevää tutkimuskirjallisuutta on niukasti Suomen osalta ja sekin vähä on ristiriitaista. Siinä missä muissa Pohjoismaissa tieteen asiantuntijoiden määrä ja panos keskeisissä valmisteluelimissä on noussut (Christensen & Hessvedt 2019; Tellmann 2016), Suomessa tieteen asiantuntijoiden asema vastaavissa valmisteluelimissä on pikemminkin heikentynyt ja heidän määränsä vähentynyt viimeisten 20 vuoden aikana (Holli & Turkka 2020). Paras tapa saada tietoa tieteen asiantuntijoiden roolista päätöksenteon valmistelussa onkin kysyä sitä tieteen asiantuntijoilta itseltään. Tämän tutkimuksen keskiöön toisin sanoen nousee kysymys siitä, miten keskeisiin valmisteluelimiin osallistuneet tieteen asiantuntijat itse kokevat heidän roolinsa ja vaikutusvaltansa kestävästä kehityksen politiikka-alalla. Epistemologista relativismia seuraten heidän näkemyksiään tuetaan ministeriöissä työskentelevien virkahenkilöiden

näkemyksillä tieteen asiantuntijoiden painoarvosta päätöksenteon valmisteluelimissä. Näin aihepiiristä välittyy kirjavampi kuva. Empiiristen havaintojen pohjalta pyritään muodostamaan syväluotaava, mutta pieneen otokseen rajoittunut kuva tieteen asiantuntijoiden roolista päätöksenteon valmisteluelimissä.

Jotta tutkimusongelmaa voitaisiin lähestyä tasapainoisesti, analyysin tukena hyödynnetään kahta metateoreettisesti erilaista lähestymistapaa: episteemisten yhteisöjen teoriaa, joka antaa teoreettiset linssit tieteen asiantuntijoiden vaikutusstrategioille (Haas 1992) ja uusliberaalia politiikkaparadigmaa, joka antaa käsitteet kontekstille, jossa poliittista keskustelua käydään ja tavoitteita asetetaan (Evans & Sewell 2013). Kumpikin teoreettinen viitekehys rakentuu policy-analyttisen lähestymistavan ympärille. Tarkastelun kohteena on valtio sen toimeenpano-, lainsäädäntö ja tuomivaltioineen (Hall 1993, 275). Poliitiikan (engl. politics) sijaan huomio keskittyy politiikkatoimiin (engl. policy) sekä niissä tapahtuviin muutoksiin ja jatkuvuuksiin (Meijerink 2005, 1060-1061). Seuraavissa alaluvuissa käyn tarkemmin läpi kummankin teoreettisen viitekehysten taustaa ja kerron, miten niitä sovelletaan tässä tutkimuksessa.

3.2 Episteemisten yhteisöjen teoria

Episteemisten yhteisöjen voidaan katsoa olevan yksi tietopohjaisten verkostojen muoto ja keskeinen väylä ideoiden siirtymisessä päätöksentekoon. Riippuen lähestymistavasta tietopohjaiset verkostot voivat edustaa joko tiedettä, diskursseja tai ideologista yhteenliittymää. Episteemisten yhteisöjen tapauksessa tietoverkoston katsotaan muodostuvan tieteen ympärille, mikä puoltaa teoreettisen viitekehysten soveltamista tässä tutkimuksessa, jossa ollaan kiinnostuneita juuri tieteen asiantuntijoista. (Stone 2013, 38.) Episteemisellä yhteisöllä puolestaan tarkoitetaan samalla politiikka-alalla operoivia asiantuntijoita, jotka jakavat keskenään normatiiviset ja periaatteelliset uskomukset, jotka määrittelevät heidän sosiaalista toimintaansa. Episteemisen yhteisön jäsenet jakavat myös keskenään ymmärryksen tiedon oikeutuksesta, hyväksytyistä totuusväitteistä sekä ongelmien kausaalisuhteista. Nämä puolestaan vaikuttavat heidän analyysiinsä politiikkatoimien seurauksista ja keskinäisriippuvuuksista. (Haas 1992, 2) Tässä tutkimuksessa tieteen asiantuntijoita lähestytään siten, että heidän katsotaan kuuluvan laajempaan kestäväen kehityksen politiikka-alalla vaikuttavaan episteemiseen yhteisöön. Tässä tutkimuksessa ei rajausteknisistä syistä johtuen lähdetä analysoimaan,

onko kestävän kehityksen politiikka-alalla olemassa kyseistä episteemistä yhteisöä, mikä olisi kiinnostavaa itsessään. Sen sijaan tässä tutkimuksessa episteemisten yhteisöjen teoriaa sovelletaan analysoimaan tieteen asiantuntijoiden roolia päätöksenteon valmisteluelimissä, mihin Peter Haasin (1992) episteemisen yhteisöjen teoria antaa parhaat analyttiset linssit.

Vaihtoehtoisesti tieteen asiantuntijoiden roolia oltaisiin voitu lähestyä osana erinäisiä vaikuttajaverkostoja (ks. esim. Mukherjee & Howlett 2015; Meijerink 2005; Sabatier 1988). Kukkonen ja Ylä-Anttila (2020) ovat esimerkiksi tarkastelleet kansallisia tutkimuslaitoksia juuri ilmastopolitiikan vaikuttajaverkostojen kautta. Holli ja Turkka (2020) ovat puolestaan lähestyneet tieteen asiantuntijoita korporatistisen vaihdannan teorian kautta. Tällöin oletuksia tieteen asiantuntijoiden roolista tehdään sen pohjalta, että he vaihtavat asiantuntemustaan poliittiseen vaikutusvaltaan (Ibid). Kestävän kehityksen politiikka-alan epäpoliittisesta luonteesta johtuen (ks. Martinuzzi 2016; Elgert 2010) tässä tutkimuksessa tieteen asiantuntijoita lähestytään ikään kuin neutraaleina asiantuntijoita, jotka tulevat valikoiduiksi heidän tiedollisen auktoriteettinsa takia, eivät samoista syistä kuin esimerkiksi kansalaisjärjestöt (Haas 1992). Episteemisten yhteisöjen teorian soveltamista puoltaa myös aikaisempi tutkimuskirjallisuus, jossa juuri päätöksenteon valmisteluvaiheen on katsottu olevan altis episteemisten yhteisöjen vaikutusvallalle. Vaikuttajaverkostojen on puolestaan katsottu kuvaavan paremmin parlamentaarista vaihetta päätöksentekoprosessissa. (Mukherjee & Howlett 2015.) Todellisuudessa päätöksenteon eri vaiheet lomittuvat keskenään, minkä vuoksi tässä tutkimuksessa tehty valinta on pitkälti myös analyttinen.

Episteemisten yhteisöjen teoriassa asiantuntijoita lähestytään heidän tiedollisen auktoriteettinsa kautta, joka muodostuu heidän arvostetusta koulutuksesta, arvovallasta ja maineesta (Haas 1992, 17). Kuuluminen episteemiseen yhteisöön usein edellyttää ammatillista tai virallista tunnustusta asiantuntemuksesta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitoutumista tiettyihin tutkimusjulkaisuihin, konferensseihin tai tapaamisiin. Episteemiset yhteisöt kuitenkin eroavat varsinaisista tieteellisistä elimistä niiden laillisen statuksen, jäsenyyden ja institutionalisoitumisasteen osalta. (Stone 2013, 44.) Episteemiseen yhteisöön kuuluvien asiantuntijoiden tiedollisesta auktoriteetista seuraa,

että heidän asiantuntemustaan arvostetaan korkealle poliittisissa keskusteluissa. Tämä puolestaan avaa heille ovia päätöksenteon rakenteisiin (Haas 1992, 17).

Edellytyksenä episteemisten yhteisöjen vaikutusvallalle on, että yhteisön asiantuntijat näyttäytyvät ulospäin yhteneväsiltä. Tämä puolestaan edellyttää, että episteemisellä yhteisöllä on sisäinen yhteisymmärrys hyväksytyistä totuusväitteistä ja niitä edistävistä politiikkatoimenpiteistä. Hyväksytyistä totuusväitteistä käytetään myös nimitystä konsensuaalinen tieto, mikä heijastelee Haasin sitoutumista konventionaaliseen konstruktivismiin. Hän katsoo, että vaikka kategoriat olisivat sosiaalisesti rakentuneita, yhteisymmärryksen saavuttaminen on kuitenkin mahdollista. Hänen mukaan ryhmä, joka artikuloi todellisuuden osia myös ylläpitää sosiaalista ja poliittista valtaa, sillä he pystyvät määrittelemään, mitkä asiat ovat julkisena huolenaiheena. Tätä tietokäsitystä seuraten episteeminen yhteisöjen teoriassa tarkastellaan miten ideat siirtyvät paikasta toiseen niitä välittävien asiantuntijoiden kautta. Huomio ei niinkään keskity konsensuaalisen tiedon todenmukaisuuden tarkistamiseen vaan sitä eteenpäin välittävän episteemisen yhteisön poliittisen vaikutusvallan analysoimiseen. Haasin mukaan onkin periaatteessa mahdollista, ettei episteeminen yhteisö automaattisesti tuota totuutta, vaikka se onnistuisikin välittämään konsensuaalista tietoa eteenpäin. (Haas 1992, 22-23.) Tämän tutkimuksen kontekstissa näkökulma tarkoittaa, ettei huomio keskity tieteen asiantuntijoiden edustamien totuusväitteiden dekonstruoimiseen (ks. esim. Elgert 2010) vaan heidän vaikutusmahdollisuuksiensa analysoimiseen.

Tiedollisen auktoriteetin ja sisäisen konsensuksen lisäksi päätöksentekijöiden kokema epävarmuus lisää episteemisen yhteisön vaikutusvaltaa päätöksentekoprosessissa. Ulkoiset shokit, joista esimerkkinä talouskriisit, ovat teoriassa keskeisiä kausaalisia syitä, jotka lisäävät päätöksentekijöiden epävarmuutta hahmottaa kansallisia intressejä. Tämän lisäksi myös tekniset asiakysymykset, jollaisena Haas (2015, 315) lähestyy kestävästä kehityksestä, lisäävät päätöksentekijöiden epävarmuutta. Epävarmuudesta puolestaan katsotaan seuraavan, että päätöksentekijät ovat alttiimpia ulkoiselle asiantuntemukselle. Tästä puolestaan seuraa, että päätöksentekijät kääntyvät juuri episteemisen yhteisön puoleen, sillä he nauttivat yhteiskunnassa yleisesti tunnustettua tiedollista auktoriteettia ja vaikuttavat ulospäin yhteneväseltä. Teorian taustaoletuksena on, että episteemisen yhteisön jäseniin nojaututaan siksi, ettei nykyistä asiantilaa pahennettaisi huonosti suunnitelluilla politiikkatoimilla. (Haas 1990, 54; Haas 1992,

17.) Episteemisten yhteisöjen teoria toisin sanoen perustuu tausta-ajatukseen siitä, että tiede ja objektiivisuus ovat päätöksentekoa keskeisesti ohjaavia kausaalisia voimia (Stone 2013, 91).

Tässä tutkimuksessa tieteen asiantuntijoiden pääsyä päätöksenteon valmisteluelimiin lähestytään juuri heidän tiedollisen auktoriteettinsa, ulkonaisen yhteneväisyytensä sekä päätöksentekijöiden epävarmuuden kautta. Ministeriöissä virkasuhteessa olevia henkilöitä puolestaan lähestytään päätöksentekijöinä, jotka kääntyvät tieteen asiantuntijoiden puoleen YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon osalta. Vaikka virkahenkilöt ovat muodollisesti hallinnollisia valmistelijoita poliittisen päätöksenteon tukena, voidaan heitä analyytisesti lähestyä myös päätöksentekijöinä. Yksittäiset ministeriöt ovat ensiksikin vastuussa laajapohjaisten työryhmien asettamisesta Suomen hallituksen sijasta (Holli & Turkka 2020). Tämän lisäksi politiikan byrokratisoitumisen on katsottu lisänneen kansainvälisten järjestöjen roolia päätöksenteon areenoina, mutta myös virkahenkilöiden roolia tosiasiallisina poliittisina toimijoina (Hay 2008, 588). Kolmas peruste virkahenkilöiden lähestymiselle päätöksentekijöinä myös yksinkertaisesti liittyy siihen, että episteemisten yhteisöjen teoria on kovin valtiokeskeinen. Myös siinä huomio keskittyy lähinnä eri kansainvälisten organisaatioiden sihteeristöissä työskenteleviin virkahenkilöihin ja tieteen asiantuntijoihin. Tämä juontaa juurensa siitä, että Haas on rakentanut episteemisten yhteisöjen teorian Montrealin protokollan ratifioimiseen 1987 johtaneen kansainvälisen koordinaation ympärille. Kansainvälinen koordinaatio on hänen teorian mukaan seurausta ympäristö- ja luonnontieteiden ympärille organisoituneen episteemisen yhteisön ansiota. Eri organisaatioihin ja kansallisiin tutkimuslaitokseen levittäytyneet episteemisen yhteisöjen jäsenet onnistuivat vakuuttamaan eri toimijat siitä, että aerosolien kieltäminen kansainvälisellä tasolla lopettaa otsonikerroksen ohenemisen. (Haas 1990, 54; Haas 1992, 17.)

Kyseisen esimerkin pohjalta on puolestaan teoretisoitu sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi (Haas 1992, 22), jota on myöhemmässä tutkimuskirjallisuudessa sovellettu kuvaamaan asiantuntijoiden roolia päätöksentekoprosessissa (ks. esim. Zito 2017; Mukherjee & Howlett 2015; Davis Cross 2013; Lindvall 2009). Sosiaalinen oppiminen on pakottamisen, kilpailun ja matkimisen ohessa myös yksi tapa selittää, kuinka ideat siirtyvät paikasta toiseen.

Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa näistä kaikista käytetään nimitystä diffuusiomekanismi tai ideoiden diffuusio (Simmons ym. 2007; Alasuutari 2014, 276). Sosiaalisella oppimisella tarkoitetaan tilannetta, jossa toimijat sisäistäessään tiedon siirtävät sen seuraaviin toimiin. Näin ollen sosiaalinen oppiminen on myös deliberatiivinen prosessi, jossa politiikan tavoitteita ja tekniikoita pyritään mukauttamaan aikaisempaan kokemukseen tai uuteen informaatioon. (Hall 1993, 278.) Episteemisten yhteisöjen teoriassa katsotaan, että sosiaalista oppimista voi tapahtua kolmella eri tasolla – uutena politiikkatoimena, uutena politiikan tavoitteena sekä kokonaan uutena syy-seuraus-suhteen hahmottamisena (Haas 1990, 59).

Ensimmäisen osalta on kyse silloin, kun esimerkiksi hyvien käytäntöjen muodossa matkitaan muita saavuttaakseen halutut tavoitteet (Haas 1990, 59). Tämä toisin sanoen sisältää päällekkäisyyksiä muiden diffuusiomekanismien kanssa, mikä selittyy ideoiden diffuusiota käsittelevän kirjallisuuden hajanaisuudella (ks. esim. Simmons ym. 2007, 454). Toisen asteen sosiaalista oppimista puolestaan tapahtuu silloin kun useampien samanaikaisten tavoitteiden välillä tehdään valintaa, koska kaikkia ei voida saavuttaa kerralla. Valitseminen edellyttää politiikan tavoitteiden keskinäisen arvoasteikon muutosta (Haas 1990, 60-61). Kolmannesta sosiaalisen oppimisen muodosta puolestaan on kyse silloin, kun päättäjät omaksuvat kokonaan uuden lähestymistavan poliittisiin ongelmiin, mikä edellyttää poliittisen kontekstin muutosta (Ibid. 63). Episteemisten yhteisöjen teoriassa ei kuitenkaan täsmennetä sen enempää, miten poliittisen kontekstin muutos tapahtuu, eikä erotella politiikkatoimissa tapahtuvien muutosten eri asteita.

Lindvall (2009) on soveltanut episteemisten yhteisöjen teoriaa tavalla, joka huomioi politiikkatoimissa tapahtuvien muutoksien eri asteet. Hän on tarkastellut asiantuntijoita episteemisten yhteisöjen teorian kautta, mutta lisännyt siihen elementtejä Hallin (1993) eriasteisesti muutoksista politiikkatoimissa. Hall (1993) katsoo, että ensimmäisen asteen muutos politiikkatoimissa tapahtuu silloin, kun politiikkainstrumenttien sovellusala muuttuu joko sen aikaisemman sovelluksen tai uuden tiedon varjossa. Poliitiikan tavoite ja sitä edistävä politiikkainstrumentti pysyvät kuitenkin samoina. Toisen asteen muutoksesta on kyse silloin, kun politiikan tavoitteiden hierarkkia pysyy samana, mutta sen saavuttamiseksi tarkoitetut keskeiset politiikkainstrumentit muuttuvat negatiivisen aikaisemman kokemuksen myötä. Tämän kaltaisessa muutoksessa politiikkainstrumentit ja niiden sovellusala muuttuvat reagointina aikaisempaan

toimintaan, mutta politiikan yleismaailmallinen tavoite pysyy samana. Kolmannen asteen muutoksesta on kyse silloin, kun muutos tapahtuu kaikilla kolmella osa-alueella yhtä aikaa. Tämä tarkoittaa, että politiikkainstrumenttien sovellutusala, politiikkainstrumentit ja politiikkatoimien taustalla vaikuttavat tavoitehierarkiat muuttuvat kaikki yhtä aikaa. Kyseessä tällöin on politiikkaparadigman muutos, mikä on harvinaista. Kyseisen kaltaisen ilmiön voidaan kuitenkin katsoa tapahtuneen Britanniassa, kun keynesiläinen talouspolitiikka korvattiin monetaarisella rahapolitiikalla vuosien 1970-1989 aikana. (Hall 1993, 278) Myös Suomessa on Alasuutarin (2004) mukaan tapahtunut vastaava muutos suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen, mitä käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

Nojaten jaotteluun eri asteisista muutoksista Lindvallin (2009, 726) tutkimus osoittaa, kuinka hänen tutkimansa episteemisen yhteisön jäsenet kyllä pystyvät vaikuttamaan politiikkainstrumentteihin, mutta eivät politiikkatoimien laajempaan yhteiskunnalliseen tavoitteeseen. Hall (1993, 279) katsookin, että ensimmäisen ja toisen asteen muutokset kuuluvat osaksi normaalia politiikantekoa, kun taas kolmannen asteen muutos edellyttää erilaista prosessia. Siinä missä ensimmäisen ja toisen asteen muutokset edellyttävät jatkumoa ja näyttäisivät tukevan sosiaalista oppimisen kausaalista mekanismia kolmannen asteen muutos edellyttää ketjun katkeamista. Tämä tarkoittaa, ettei valtiokeskeisen lähestymistapa virkahenkilöine ja asiantuntijoine riitä vaan tarvitaan politiikkaa ja julkista huomiota.¹ Keskeistä olisikin huomioida politiikkaparadigmojen vaikutus vallitsevassa asiantilassa, joilla Hallin mukaan on elämä itsellään, minkä vuoksi ne vaikuttavat harjoitettuihin politiikkatoimiin ja niissä tapahtuviin muutoksiin. (Hall 1993, 278-279.)

Tässä tutkimuksessa episteemisten yhteisöjen teoriaa täydennetään Lindvallin (2009) tavoin Hallin kolmen asteen muutoksilla. Tässä tutkimuksessa tarkasteltavaa laajapohjaista työryhmää, jossa tieteen asiantuntijat ovat olleet mukana asiantuntijoina,

¹ Lähestymistapaa politiikkaparadigmojen muutoksesta ei voida täysin siirtää Suomen kontekstiin. Britannian kontekstissa se eittämättä on pitänyt paikkansa, sillä uusliberalismi poliittisena ideologiana tuli popularisoiduksi juuri Margaret Thatcherin politiikan myötä. Suomessa muutos suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen, tai kohti uusliberaalia politiikkaparadigmaa, katsotaan päinvastoin seuranneen juuri valtiokeskeistä tapaa. (ks. Alasuutari 2014; Patomäki 2007) Aihepiiriä käsitellään tarkemmin luvussa 3.3.

lähestytään yhtenä vaiheena politiikkatoimissa tapahtuville muutoksille. Tämä perustuu ajatukseen siitä, että tosiasiallinen vaikuttaminen lainsäädännön yksityiskohtiin näyttäisi tapahtuvan Suomessa juuri valmistelevien elimien kautta (Holli & Turkka 2020). Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan olla kiinnostuneita laajapohjaisen työryhmän valmistelevasta lopputuloksesta sinänsä, vaan tieteen asiantuntijoiden roolista sen valmistelussa. Hallin (1993) lisäykset antavat kuitenkin olennaisia käsitteitä, kuten politiikkaparadigma, joiden kautta laajapohjaisen työryhmän työtä ja tieteen asiantuntijoiden roolia siinä on helpompi tarkastella. Työryhmän valmistelemaa lopputulosta lähestytään osana rutiininomaista päätöksentekoa.

3.3 Uusliberalismi vallitsevana politiikkaparadigmalla

Aikaisemmasta episteemisten yhteisöjen teoriaa soveltaneesta tutkimuskirjallisuudesta nousee esille, kuinka Haasin (1992) kuvailema episteemisten yhteisöjen vaikutusvalta suhteessa politiikkatoimissa tapahtuviin muutoksiin rajoittuu lähinnä tekniseen valmisteluun, ei systeemiseen muutokseen (Lindvall 2009). Episteemisten yhteisöjen vaikutusvallan on myös katsottu olevan alisteista kansalliselle kontekstille (Keck & Sinkkink 1998) ja poliittisille valtasuhteille (Zito 2017). Tässä tutkimuksessa tieteen asiantuntijoiden roolia laajapohjaisessa työryhmässä analysoidaan episteemisten yhteisöjen teorian (Haas 1992) kautta, mutta empiirisen aineiston pohjalta nousevia havaintoja peilataan myös vasten vallitsevaa politiikkaparadigmalla. Politiikkaparadigmalla viitataan laajempaan yhteiskunnalliseen viitekehykseen, jossa poliittista keskustelua käydään ja tavoitteita asetetaan, millä on puolestaan vaikutus siihen, mitä poliittisia instrumentteja asetetaan saavuttamaan halutut tavoitteet. (Hall 1993, 276.) Tässä tutkimuksessa vallitsevaa politiikkaparadigmalla lähestytään uusliberalismin kautta. Evansin ja Sewellin (2013, 36) jaottelun mukaan uusliberaali politiikkaparadigma on yksi neljästä tavasta ymmärtää uusliberalismi talousteorian, poliittisen ideologian ja sosiaalisen horisontin lisäksi.

Uusliberalismin kontekstissa politiikkaparadigmalla viitataan toisiinsa keskenään liittyviin politiikkatoimiin, jotka ovat linjassa taloudellisen uusliberalismin ydinpäämäärien kanssa ja toimeenpanevat niitä esimerkiksi vapaakauppasopimuksin, yksityistämisen keinoin tai sääntelyä purkamalla (Evans & Sewell 2013, 37). Schmidt & Thatcher (2013, 15) ovatkin tuoneet esille, kuinka uusliberalismi on useista taloudellisista kriiseistä huolimatta edelleen toivottu tai oletettu lähestymistapana

julkisissa keskusteluissa. Sen voidaan jopa katsoa olevan normaali, standardi tai konventionaalinen analyttinen viitekehys lähestyä poliittisia ongelmia ja tavoitteita (Ibid). Taloudellisen uusliberalismin ydinpäämäärillä puolestaan viitataan uskomuksiin markkinamekanismin kyvystä allokoida vähäisiä resursseja tehokkaasti, ja vapaakaupan, globaalien markkinoiden sekä pääoman liikkuvuuden positiivisiin seurauksiin. Tämän lisäksi taloudellisen uusliberalismin ydinpäämääriin kuuluvat myös valtion roolin ymmärtäminen lähinnä taloudellisen vaihdon fasilitoijana, ei sen aktiivisena osapuolena, mikä käytännössä tarkoittaa keynesiläisen talouspolitiikan, jossa kotimaista kysyntää säädellään veroilla ja julkisilla investoinneilla, sivuuttamista ja korvaamista monetarismilla, jossa rahapolitiikka, eli rahanarvon lisääminen tai vähentäminen korkotasoa sääntelemällä, korostuu. Näiden lisäksi taloudellisen uusliberalismin ydinpäämääriin kuuluvat taloutta vääristävien tukien poistaminen, työmarkkinoiden joustojen lisääminen kilpailun edistämisen nimissä sekä yksityiseen rahoitukseen luottaminen julkisissa investoinneissa, mitä perusteellaan yksityisen sektorin tehokkuutena järjestää ja tarjota julkisia palveluita. (Hay 2004, 508.)

Taloudellinen uusliberalismi ei toisin sanoen ole ainoastaan talouden filosofia, vaan pikemminkin poliittisen demokratian itsensä filosofia, sillä se sisältää normatiivisia elementtejä valtion roolista. Ne juontavat juurensa 1700-luvun liberalistiseen poliittiseen filosofiaan ja sen päämääriin muun muassa yksilönvapaudesta (Schmidt & Thatcher 2013, 4-6). Taloudellisesta uusliberalismista johdettu poliittinen ideologia puolestaan juontaa juurensa toista maailmansotaa edeltäneeseen aikaan ja sen keskeisinä ajattelijoina pidetään Friedrich Hayekia (1899-1992) ja Milton Friedmania (1912-2006). Heidän ajattelussaan korostuu paluu 1800-luvun lopun klassiseen liberalismiin, mutta sillä erotuksella, ettei yksityistä vaurautta ja valtaa nähdä ongelmallisina (Patomäki 2007, 27). Ajattelussa markkinoiden vapauden katsotaan olevan yksilönvapauden tae (Friedman & Friedman 1962). Uusliberaalissa retoriikassa yksilönvapaus näin ollen näyttäytyy vastakohtana holhoavalle valtiolle ja henkilökohtainen vastuu puolestaan vastakohtana valtion velvollisuuksille (Tourmey 2015, 68). Uusliberalismi poliittisena ideologiana tuli popularisoiduksi Margaret Thatcherin ja Ronald Reaganin politiikan myötä Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa 1970-1980-taitteessa (Schmidt & Thatcher 2013, 4-6; Patomäki 2007, 48; Hay 2004, 513). Sittemmin sen on katsottu levinneen ympäri maailman ja muuttaneen radikaalisti länsimaisten demokratioiden rakenteita ja tarjonneet uusia poliittisia identiteettejä atomisoituneille yksilöille (Tourmey 2015, 68).

Vaikka uusliberalismin poliittiseen ideologiaan kuuluvat ideat julkisen sektorin pienentämisestä ja yksityistämisestä itsessään herättivät vastustusta Pohjoismaiden lisäksi myös Ranskassa ja Italiassa, ovat ne jättäneet hallinnon tehokkuusajattelun elämään (Schmidt & Thatcher 2013, 16-17; Alasuutari 2006, 49). Uusliberalismin ymmärtäminen vallitsevana politiikkaparadigmana pitääkin sisällään taustaoletuksen siitä, ettei uusliberaaleja politiikkatoimia välttämättä perustella ideologialla itsellään, vaan esimerkiksi tarpeellisina tai järkevinä talouden modernisoimisen näkökulmasta (Evans & Sewell 2013, 54). Suomessa ja muissa Pohjoismaissa onkin omaksuttu joukko erinäisiä politiikkatoimenpiteitä, jotka ovat linjassa taloudellisen uusliberalismin ydinpäämäärien kanssa, vaikka maat nimellisesti ovatkin ylläpitäneet hyvinvointivaltion (Evans & Sewell 2013, 53). Suomessa esimerkiksi on 1980-lähtien vapautettu rahoitusmarkkinat, julkista sektoria on leikattu, työmarkkinoihin lisätty joustoja ja sosiaalipolitiikkaa on sopeutettu (Julkunen 2001, 304; Patomäki 2007, 55; Alasuutari 2006, 52).

Muutos, jota Alasuutari (2006, 47) nimittää siirtymiseksi suunnittelutaloudesta kohti kilpailutaloutta, on katsottu tapahtuneen ilman varsinaista uusliberalismin poliittisen ideologian kannatusta. Tämä on trendi, joka näyttäisi pitävän paikkansa myös muiden Pohjoismaiden sekä Italian, Ranskan ja Saksan osalta. (Alasuutari 2006, 44; Levy 2005, 122; Evans & Sewell 2013, 54.) Uusliberalismin rantautumiseen Suomeen keskeisesti liittyvätkin käsitteet diffuusio ja kääntäminen. Diffuusiolla viitataan ideoiden siirtymiseen paikasta toiseen eri diffuusiomekanismien kautta (ks. luku 3.2). Kääntämisellä puolestaan tarkoitetaan vanhojen tai tuttujen asioiden sanoittamista uudella kielellä. Pohjoismaissa taloudellisen uusliberalismin periaatteet onkin sovitettu paikalliseen kontekstiin käyttämällä esimerkiksi nimitystä korporatistisesti toteutettavasta kilpailulle avaamisesta, jossa sosiaaliset kumppanit ovat tärkeässä roolissa (Schmidt & Thatcher 2013, 16-17). Suomen osalta 1980- ja 1990-luvulla tehtyjä uudistuksia ei perusteltu liikelaitostamisella tai kilpailuttamisella vaan esimerkiksi vetoamalla hyvään hallintoon ja kansanvaltaisuuteen, jotka herättävät mielikuvia tutusta, mutta niiden toimeenpanemiseen ulotetaan uusia elementtejä – byrokrattisuuteen tarjottiin esimerkiksi yksityistämistä ja kilpailuttamista (Alasuutari 2006, 52).

Muutoksen katsotaan tapahtuneen Suomessa siten, että aluksi 1980-luvulla valtion ja kuntien hallinnon toiminnan arviointiin ilmaantuivat kansainvälisestä keskusteluista

vaikutteita saaneet puhettavat, jotka myöhemmin siirtyivät myös lainsäädännön perusteluihin niitä valmistelleiden virkahenkilöiden kautta, joilla puolestaan oli tiiviit yhteistyöverkostot muihin Pohjoismaihin ja OECD:n jäsenmaihiin (Alasuutari 2006, 49). 1990-luvun lama puolestaan oli keskeinen kasvualusta uusliberaaleille ajatuksille, kuten esimerkiksi poliittisten uudistusten perustelemista taloudellisen tehokkuuden kautta. Alasuutari ja Rasimus (2009, 101) ovatkin tuoneet esille, kuinka eduskunnan lähetekeskustelussa poliittisia uudistuksia on perusteltu viittaamalla OECD:n tuottamaan informaatioon, jota puolestaan on lähestytty neutraalina. Heidän tekemästään tutkimuksesta myös käy ilmi, kuinka OECD:hen viitataan myös tahona, joka asiantuntijuudellaan auttaa yksittäisiä maita pysymään mukana väistämättömässä modernisaatiokehityksessä ja globaalissa kilpailussa (Ibid. 102). Havainnot ovat linjassa Patomäen (2007, 55) näkemysten kanssa – hän katsoo, että Ruotsin esimerkin seuraamisen lisäksi uusliberaalit instituutiot, niiden asiantuntijoihin nojaaminen sekä instituutioiden ohjenuorien suorittaminen ovat näytelleet keskeistä roolia uusliberaalien politiikkatoimien diffuusiassa Suomeen.

Tämän tutkielman taustaoletukset toisin sanoen rakentuvat aikaisemman tutkimuskirjallisuuden ympärille. Tämä mahdollistaa sen, että tarkastelu voidaan ulottaa pikemminkin kysymykseen, miten uusliberaali politiikkaparadigman konkreettisesti vaikuttaa tieteen asiantuntijoiden rooliin välittää tutkittua tietoa ministeriöiden asettamissa laajapohjaisissa työryhmissä. Tämä myös helpottaa kestävän kehityksen politiikka-alan lähestymistä, joka jo käsitteenä on kohdannut kritiikkiä 2000-luvun alusta lähtien (ks. Latouche 2004). Sitä on kuvattu paradoksiksi, joka pitää sisällään kaksi vastakkaista tavoitetta – kestävyys ja kehityksen – joista ensimmäinen viittaa luonnon kantokykyyn ja jälkimmäinen talouskasvun reunaehtojen turvaamiseen (Swyngedouw 2007). Näin ollen termi on ympäristöliikehinnän ja akateemisen tutkimuksen ympärillä saanut vastineen *kasvun purku* (engl. degrowth; ransk. décroissance), jolla pyritään tekemään eroa talouskasvua edellyttävästä kestävästä kehityksestä (Giacomo ym. 2014). Kestävän kehityksen lähestyminen uusliberaalin politiikkaparadigman kautta kuitenkin mahdollistaa käsitteen käyttämisen tässä tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa kestävää kehitystä lähestytäänkin siten, että se pitää sisällään taloudellisen uusliberalismin ydinpäämääriä, vaikka se ehkä koetaan epäpoliittisemmaksi kuin muut politiikka-alat (Elgert 2010).

4 TUTKIMUSKOHDE, AINEISTO JA MENETELMÄT

4.1 Ministeriöiden asettamat laajapohjaiset työryhmät

Teoreettista viitekehystä seuraten tutkimuksen keskiössä on valtio sen toimeenpano-, lainsäädäntö- ja tuomiovaltoineen (Hall 1993, 275). Tutkimuskohteena tarkemmin ottaen ovat ministeriöiden asettamat laajapohjaiset työryhmät, joilla komitealaitoksen tehtävien epävirallisena perillisenä on kautta linjan ollut keskeinen rooli suomalaisessa päätöksenteon valmisteluvaiheessa (Holli & Turkka 2020; Rainio-Niemi 2008). Komitealaitoksen lakkauttamisen myötä, vuodesta 2003 eteenpäin, ministeriöiden asettamien laajapohjaisten työryhmien määrä on moninkertaistunut ja niille asetetut tehtävät muistuttavat paljolti komitealaitokselle annettuja tehtäviä selvitys-, neuvonanto- ja toimenpidesuosituustehtäviin (Vesa ym. 2018, 243; Temmes 2001). Pohjoismaita käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa komitealaitosta onkin luonnehdittu korporativistisesti organisoiduksi neuvottelutilanteeksi kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä, jossa korporatismilla tarkoitetaan etujärjestöjen institutionalisoitua osallistumista päätöksenteon valmisteluun ja toimeenpanoon (Christensen ym. 2010, 27; Tellman 2017, 312).

Intressiryhmien ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta parlamentaarista valmistelua ja politiikan toimeenpanoa käsitteleviin elimiin (esimerkit: työryhmät, toimikunnat ja hallitukset) käytetään myös nimitystä yhteiskuntakorporativismi. Näin tehdään erotus varsinaiseen työmarkkinakorporatismiin työmarkkinaosapuolten kesken. (Holli & Turkka 2020; Vesa ym. 2018, 242.) Yhteiskuntakorporativismi voidaan tämän lisäksi vielä erottaa valmistelu- ja toimeenpanokorporativismiin (Rommetvedt 2017), joista laajapohjaiset työryhmät edustavat ensimmäistä muiden tilapäisten ja tiettyä tehtävää valmistelevien elimien ohessa. Korporativistinen käytäntö kansalaisjärjestöjen ja intressiryhmien laajasta osallistumisesta päätöksenkoon liittyy päätöksistä koituvien poliittisten konfliktien vähentämiseen. Ajatus perustuu valtion ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen, jossa valtion täytyy hakea toiminalleen legitimaatio yhteiskunnasta. (Rainio-Niemi 2015, 30.) Valmistelukorporativismin keskeisiin osapuoliin ovat

kansalais- ja työmarkkinajärjestöjen ohella kuuluneet myös tieteen ja tutkimuslaitosten edustajat. Tämän vuoksi valmistelevia elimiä onkin pidetty keskeisenä väylänä, jota pitkin tutkittu tieto on siirtynyt päätöksentekoon Pohjoismaissa (Johansson 1992).

Huomionarvoista kuitenkin on, että ministeriöiden asettamat laajapohjaiset työryhmät ovat komitealaitosta pienimuotoisempia ja niiden asettamisesta ovat vastuussa Suomen hallituksen sijaan yksittäiset ministeriöt (Holli & Turkka 2020). Tämän lisäksi ei ole välttämättä itsestään selvää, että yhteiskuntapoliittista kysymystä varten asetettaisiin laajapohjaista työryhmää. Aihepiiristä voidaan myös tehdä esiselvitys selvityshenkilöiden kautta tai ratkaista ongelma puhtaasti virkavalmisteluna. (Holli 2006, 8) Viimeisimmän tutkimuksen perusteella myös näyttäisi siltä, että ministeriöiden asettamien laajapohjaisten työryhmien määrä olisi vähentynyt viimeisten 15 vuoden aikana (Holli & Turkka 2020). Laajapohjaiset työryhmät joka tapauksessa edustavat teoreettisen viitekehyksen valossa keskeistä valmisteluelintä (ks. Haas 1992) ja muun tutkimuskirjallisuuden valossa niin kutsuttua poliittista neuvonantojärjestelmää (ks. Halligan 1995). Tämän vuoksi tieteen asiantuntijoiden roolin tarkastelu juuri laajapohjaisissa työryhmissä on mielekästä.

Kestävää kehitystä valmistelevien laajapohjaisten työryhmien löytäminen paljastui yllättävän hankalaksi – haulla ”kestävä kehitys” ei löytynyt yhtä ainutta määrääikaista, tiettyä hankekokonaisuutta valmistelevaa laajapohjaista työryhmää valtioneuvoston hankerekisteristä (Valtioneuvoston hankeikkuna/ säädösvalmistelu ja kehittämishankkeet) Juha Sipilän hallituskaudella (2015-2019). Sen sijaan YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa varten on kyllä asetettu pysyväisluontoinen kestävän kehityksen toimikunta, joka kokoaa yhteen päättäjiä, sidosryhmiä ja tutkimuslaitosten edustajia (VNK 2017b). Pysyväisluontoisuudesta johtuen se edustaa toimeenpanokorporativismia (ks. Rommetvedt 2017), joka on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Laajapohjaisiin työryhmiin liittyvä havainto kuvastaa kestävän kehityksen politiikkalohkon kelluvuutta (engl. floating signifier), jossa yhtäältä kaikki, mutta toisaalta mikään ei edusta kestävää kehitystä. Tarkasteltavan laajapohjaisen työryhmän valintaan on näin ollen täytynyt hyödyntää Juha Sipilän hallituksen (2015-2019) kestävän kehityksen toimeenpanon toimenpidesuunnitelmaa (VNK 2017a). Siinä Suomen kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon painopisteiksi asetettiin Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä Tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Kummankin painopisteen alta puolestaan löytyy joukko erinäisiä

hankkeita, jotka toteuttivat kestävän kehityksen toimeenpanoa painopisteidensä osalta (Ibid).

Rajausteknisistä syistä tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan yhtä laajapohjaista työryhmää, joka edistää Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -toimenpanon painopistettä. Valtioneuvoston kanslian antamassa tiedotteessa Hiilineutraali ja resurssi viisas Suomi -toimenpanon painopisteen tavoitteena oli

[P]arantaa energia-, resurssi- ja materiaalitehokkuutta sekä kasvattaa uusiutuvien energiamuotojen osuutta kestävästi. Suomessa tulee tuottaa ilmastomyönteisiä tuotteita, palveluita ja innovaatioita, edistää niiden vientiä sekä kehittää vähäpäästöisiä talouden sektoreita ja liiketoimintamalleja. (VNK 2017b.)

Kyseinen painopiste sisälsi joukon hankkeita, jotka vaihtelevat liikennekaaren toteuttamisesta kestävämmän ja joustavamman liikkumisen mahdollistamiseksi aina kestävän kehityksen innovaatioiden tukemiseen asti (Ibid. 13). Policy-analyttisen lähestymistavan näkökulmasta katsottuna valittu laajapohjainen työryhmä edustaa niin kutsuttua rutiininomaista päätöksentekoa (Hall 1993, 278), sillä sen tehtävät liittyivät aikaisemmin asetettuun tavoitteeseen ja sen saavuttamiseen. Hankkeen painoarvon näkökulmasta keskeistä kuitenkin on, että valtioneuvoston kanslian tiedotteessa myös todettiin, että (Sipilän) hallituksen edistytminen kestävän kehityksen toimeenpanossa otetaan osaksi hallituksen eduskunnalle laatimaa vuosikertomusta (VNK 2017b). Näin ollen laajapohjaisen työryhmän valmistelemalla lopputuloksella oli linkitys myöhempään parlamentaariseen käsittelyyn.

4.2 Puolistrukturoidut teemahaastattelut

Tässä tutkimuksessa käytetty tutkimusaineisto koostuu kuudesta eliittihaastattelusta, jotka ovat toteutettu kestävästä kehitystä valmistelleeseen laajapohjaiseen työryhmään osallistuneille tieteen asiantuntijoille ja virkahenkilöille. Eliittihaastattelulla tarkoitetaan yhteiskunnan huippukerroksiin kuuluvien henkilöiden tai valikoituneen ihmisjoukon haastattelua (Mykkänen 2001, 108). Koska laajapohjaisia työryhmiä lähestytään tutkimuksessani yhtenä keskeisenä vallankäytön areenana päätöksentekoprosessin näkökulmasta (Holli & Turkka 2020; Vesa ym 2018; Rainio-Niemi 2008; Johansson 1992), kyseiseen instituutioon osallistuneita henkilöitä voidaan myös pitää valikoituneena ihmisjoukkona. Haastattelumenetelmien soveltamista tässä

tutkimuksessa puoltaa niukka aikaisempi tutkimus aiheesta (Aalto 2001, 129), mikä koskee niin tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa kuin kestäväää kehitystä itseään. Niukka aikaisempi tutkimus on myös ristiriitaista keskenään. Näin ollen paras tapa saada tietoa aiheesta on kysyä asiaa suoraan laajapohjaisiin työryhmiin osallistuneilta tieteen asiantuntijoilta ja virkahenkilöiltä. Näin saamme myös selville, miten tieteen asiantuntijat itse kokevat oman roolinsa ja miten toisaalta virkahenkilöt näkevät sen. Tämä on linjassa tutkimuksen epistemologisten valintojen kanssa (ks. luku 3.1; Al-Amoudi & Willmott 2011).

Haastatteluaineisto on kerätty osana professori Anne Maria Hollin johtamaa ja Suomen kulttuurirahaston rahoittamaa tutkimushanketta ”Tieteen asiantuntijoiden ja tutkitun tiedon merkitys ja rooli ministeriöiden asettamissa laajapohjaisissa työryhmissä”. Työskentelin tutkimusprojektissa graduntekijän roolissa aikavälillä 1.1.2019-31.12.2019, minkä puitteissa olen saanut sekä vaikuttaa teemahaastattelurungon laadintaan että osallistunut haastatteluaineiston keräämiseen. Olen itse tehnyt viisi haastattelua tämän tutkimuksen aineistona olevista kuudesta tutkimushaastattelusta. Tässä tutkimuksessa sovellettu haastatteluaineisto muodostaa yhden osan tutkimusprojektin laajempaa aineistoa, joka puolestaan kattaa useamman eri ministeriön hankkeineen. Tässä tutkimuksessa kerätyissä haastatteluissa on sovellettu hankkeen kehittämää yhteistä haastattelurunkoa, jota on täydennetty työryhmästä ja politiikka-alasta riippuen yksityiskohtaisemmilla kysymyksillä. Haastattelurunko on ilman näitä täsmentäviä kysymyksiä saatavissa pyydetessä hankkeen johtajalta.

Tässä tutkimuksessa analysoidut haastattelut ovat toteutettu kuudelle samaan laajapohjaiseen työryhmään osallistuneelle henkilölle; kolmelle tieteen asiantuntijalle ja kolmelle virkahenkilölle. Tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen (Haas 1992) valossa tieteen asiantuntijoita lähestytään episteemisen yhteisön jäsenenä kun taas virkahenkilöitä lähestytään päätöksentekijöinä. Haastattelut ovat kestoaltaan tunnista puoleentoista ja ne ovat kerätty puolistrukturoitua haastattelumenetelmää hyödyntämällä. Tällä tarkoitetaan avoimiin kysymyksenasetteluihin perustuvaa ja jäsenneltyä keskustelua muistuttavaa vuorovaikutustilannetta haastattelijan ja haastateltavan välillä (Davies 2001, 76). Puolistrukturoidut teemahaastattelut toisin sanoen asettuvat puoliväliin etnografisten ja journalististen haastatteluiden välillä, joista

jälkimmäinen perustuu laajaan alkuperäistietoon ja tarkkoihin kysymyksiin kun taas ensimmäinen muistuttaa enemmän ohjattua keskustelua (Leech 2001, 665).

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että haastatteluteemaruunissa saattaa olla sekä löyhästi jäsenneityjä keskusteluteemoja että tarkkoja kysymyksiä, joihin haastatteluiden puitteissa toivotaan saavan vastaus (Davies 2001, 76). Tämä koskee myös keräämääni aineistoa, joka on rakentunut kulloisenkin vuorovaikutustilanteen mukaan siten, että keskustelua on käyty tutkimusryhmän yhteisen teemahaastatteluruunon pohjalta, jossa on sekä yleisiä keskusteluteemoja että tarkentavia lisäkysymyksiä. Siinä missä tarkentavat lisäkysymykset ovat pitkälti toimineet keskustelua ylläpitävinä apuvälineinä minulle, keskusteluteemat puolestaan ovat olleet sellaisia, joista olen pyrkinyt pitämään kiinni kulloisessakin tutkimushaastattelussa. Käytännössä tämä on tarkoittanut keskustelun johdattelua siten, että kaikki teemat, jotka koostuvat sekä haastateltavan yleisestä työryhmäosallistumisesta että osallistumisesta tutkittavaan työryhmään sekä työryhmiä, tietoa ja valmistelun muutosta koskevista teemoista, tulevat katetuksi.

Teemojen järjestys on myös ensimmäisiä ja viimeisiä kysymyksiä lukuun ottamatta vaihdellut kulloisenkin tilanteen mukaan siten, että haastattelutilanne on pysynyt mahdollisimman luonnollisena. Haastateltavat eivät ole myöskään nähneet haastatteluruunkoa etukäteen, yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta, joka pyysi haastatteluruunon nähtäväksi. Tämä on lisännyt haastattelutilanteen keskustelunomaisuutta. Tämän lisäksi haastateltavat ovat myös saaneet vapaasti nostaa esille tärkeiksi kokemiaan asioita ja jatkaa edellisestä näkökulmasta toiseen, millä on pyritty lisäämään haastattelutilanteen tasa-arvoisuutta haastateltavan ja haastattelijan välillä, minkä katsotaan lisäävän aineistonkeruun onnistumista (Aalto 2001, 129). Puolistrukturoitujen haastattelujen etuna strukturoimattomien haastattelujen ohella onkin, että ne korostavat eri tulkintojen kirjoa ja haastateltavien näkemyksiä, kun haastattelutilannetta ei olla lyöty lukkoon etukäteen (Saaranen-Kauppinen ym. 2009).

Sen sijaan haastattelumenetelmiä itseään koskee myös iso joukko ongelmia, jotka liittyvät niin aineiston validiteettiin ja reliabiliteettiin kuin myös tutkimuksesta raportoimiseen. Validiteetilla viitataan kysymykseen siitä, missä määrin tutkimusaineisto on soveltuva tutkittavaan ilmiöön kun taas reliabiliteetti liittyy aineiston luotettavuuteen (Ruusuvaori ym. 2010, 27). Tutkimukseni kontekstissa validiteetti liittyy tutkitun tiedon ja päätöksenteon väliseen rajapintaan kestävän

kehityksen politiikka-alalla – ovatko tutkimuskohde ja sovellettu aineisto edustavia sen suhteen? Näkökulmaan liittyy väistämättä myös haastateltavat, missä on täytynyt tehdä valintaa sen suhteen, otetaanko haastateltavat samasta vai eri kestävästä kehitystä valmistelleista laajapohjaisista työryhmästä (Aalto 2001, 133). Valituksi tuli jälkimmäinen, eli se, että haastateltavat edustavat samaa kestävä kehityksen hanketta, mikä heikentää aineiston yleistettävyyttä suhteessa kestävä kehityksen politiikka-alaan sinänsä.

Sen sijaan haastateltavien valinta samasta hankkeesta lisää aineiston sisäistä yleistettävyyttä, jolla tarkoitetaan sitä, että analyysissä esitetyt havainnot koskevat koko tutkimusaineistoa, eivätkä perustu yksittäisiin nostoihin aineistosta. Haastateltavien valitseminen samasta hankkeesta myös mahdollistaa kuuden eri haastattelun trianguloimisen keskenään, jolloin yhdessä haastattelussa esiin nousseita näkemyksiä voidaan haastateltavien näkemyksiin. (Ruusuvuori ym. 2010, 27.) Prof. Hollin johtamassa kokonaishankkeessa haastateltaviksi valittiin kustakin tutkittavasta työryhmästä sekä virkahenkilöitä että tieteen tai tutkimuksen edustajiksi katsottavia henkilöitä. Myös tässä tutkimuksessa analysoitava haastatteluaineisto jakautuu siten, että kolme haastattelusta on tehty virkahenkilöille ja kolme tieteen asiantuntijoille. Tämä antaa mahdollisuuden verrata eri subjektipositioissa olevien kokemuksia keskenään. Se myös lisää edellä mainitun triangulaation mahdollisuutta haastatteluiden välillä.

Tutkimusaineistoni reliabiliteettia heikentäviä tekijöitä puolestaan ovat muisti, haastattelija itse sekä eliittihaastatteluihin liittyvät ongelmat (Ruusuvuori ym. 2010; Mykkänen 2001). Muistin osalta reliabiliteettia on pyritty parantamaan siten, että haastateltaviksi ovat valikoituneet henkilöt, jotka ovat osallistuneet Juha Sipilän hallituskauden (2015-2019) aikaiseen hankkeeseen, eivätkä esimerkiksi 15 vuoden takaiseen projektiin. Haastatteluiden toteuttaminen saman henkilön toimesta, yhtä haastattelua kuudesta lukuun ottamatta, vähentää myös haastattelijasta aiheutuvia vaihteluita tutkimusaineiston suhteen. Haastattelijan taustaoletuksiin liittyvät vaikutukset aineistoon ovat puolestaan pyritty tekemään läpinäkyviksi siten, että haastatteluissa sovellettu teemahaastattelurunko on pyydettyäessä nähtävissä ja haastatteluaineiston analyysiin hyödynnetään systemaattista aineiston analyysimenetelmää, joka esitellään erikseen luvussa 4.3. Mitä sitten tulee itse eliittihaastatteluihin, ongelma on monimutkaisempi.

Ensiksikin ongelmana on epäsuhta haastattelijan ja haastateltavan välillä, joista jälkimmäisen on hierarkiassa ylempänä (Mykkänen 2001, 108). Tästä puolestaan seuraa, että avoimiin kysymyksenasetteluihin perustuvat puolistrukturoidut teemahaastattelut ovat riskialttiita keskustelun teemojen ohjautumisesta haastateltavalle suotuisaan suuntaan, mutta onnistuessaan myös parhaita mahdollisia lähteitä analyysia varten (Berry 2002, 679). Ongelmaa on pyritty ehkäisemään tutustumalla hankkeen asiakirjoihin Kansallisarkistolla ennen haastatteluiden suorittamista. Koin tämän hyödylliseksi erityisesti tarkentavien lisäkysymyksien näkökulmasta, joissa pystyin ottamaan huomioon hankekohtaisia tietoja esimerkiksi poliittisen ohjauksen ja sovellettujen hyvien käytäntöjen osalta. Mykkänen (2001, 111) katsookin, että taustatöiden tekeminen on keskeisessä roolissa juuri eliittihaastattelujen suorittamisessa. Hankekohtaisten tietojen tuntemisella voidaan sekä pitää oman arvonsa tuntevien haastateltavien mielenkiinto yllä että lähestyä arkaluontoisia asioita kiertoteitse (Ibid). Eliittihaastatteluihin nimittäin liittyy haastateltavien mahdollinen oma agenda, jota he saattavat pyrkiä edistämään myös itse haastattelutilanteessa tai se, että vastaukset jäävät lähinnä haastateltavien edustamien taustaorganisaatioiden virallisiksi kannoiksi. Tällöin haastatteluiden avulla ei saada lisätietoa aiheesta. (Ibid. 118-119.)

Tämän lisäksi on myös olennaista tuoda esille tutkimuseettiset näkökulmat, jotka koskevat erityisesti ensikäden laadullista aineistoa soveltavaa tutkimusta. Keskeisenä käsitteenä on utilitaristinen seurausetiikka, jolla viitataan tekojen seurauksiin moraalien perustana. Tutkimusetiikan näkökulmasta sillä tarkoitetaan sitä, että tutkimuksesta täytyisi pystyä raportoida siten, ettei se aseta tutkimuskohteena olevia negatiiviseen valoon, muttei myöskään muuta tai kaunistele totuutta. (Kuula 2011, 18) Tarkoitusta varten laadulliseen tutkimukseen on vakiintunut pseudonyymien käyttö sekä tutkimuskohteen ja aineiston anonymisoiminen, ettei tutkimuksessa käsiteltävien asiantuntijoiden näkemysten käsitteleminen heikennä heidän anonymiteettiaan (Alastalo & Åkerman 2010, 383). Tässä tutkimuksessa sovelletaan molempia – haastateltaviin viitataan ainoastaan joko tieteen asiantuntijoina tai virkahenkilöinä, eikä hankekohtaisia tietoja oteta osaksi analyysia.

Käänteisesti tämä kuitenkin tarkoittaa, että haastateltavien näkemysten peilaaminen heidän asemaansa, sukupuoleensa tai taustaorganisaatioonsa menetetään, eikä haastatteluaineistoa voida trianguloida suhteessa asiakirja-aineistoihin. Tämä heikentää

aineiston luotettavuutta, sillä haastateltavien näkemysten voidaan katsoa olevan riippuvaisia haastateltavan asemasta ja heidän suhteestaan tapahtumien kulkuun (Alastalo & Åkerman 2010, 381). Eliittihaastatteluihin usein liittyykin ristiriita tutkimuksen luotettavuuden ja anonymiteetin välillä. Se, että haastateltavat ovat ylipäänsä suostuneet juttelemaan niinkin luottamuksellisesti, on vaatinut täyden anonymiteetin. Tämä puolestaan vähentää näkemysten kontekstualisoimisen mahdollisuutta. (Mykkänen 2001, 110) Mikäli tässä tutkimuksessa oltaisiin turvauduttu pelkästään hankkeen asiakirja-aineistoihin ja työryhmään osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden lehtikirjoituksiin, oltaisiin mahdollisesti voitu tuottaa tarkempaa tietoa siitä, ovatko tieteen asiantuntijat saaneet vietyä heidän näkemyksiään eteenpäin. Toisaalta juuri täysi anonymiteetti, joka aineiston keruuvaiheessa on luvattu tutkimusprojektin haastatteluihin osallistuneille tieteen asiantuntijoille ja virkahenkilöille lisää haastatteluaineiston reliabiliteettia. Haastatteluaineiston avulla voidaan myös valottaa tieteen asiantuntijoiden omia kokemuksia ja sellaisia seikkoja, joita asiakirjakirja-aineistoissa ei olisi nähtävillä.

4.3 Teorialähtöinen prosessinseurantamenetelmä

Haastattelumenetelmin kerättyä aineistoa analysoidaan hyödyntämällä prosessinseurantamenetelmää (engl. process tracing), jonka selitysvoima lähtee kausaaliin voimiin viittaamisesta sen sijaan, että esimerkiksi vedottaisiin olemassa oleviin lakeihin tai muodollisiin rooleihin (Bennett & Checkel 2014, 14). Tutkimukseni kontekstissa tällä tarkoitetaan sitä, että tieteen asiantuntijoiden roolia laajapohjaisen työryhmän työssä analysoidaan sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin kautta (Haas 1992). Prosessinseurantamenetelmän soveltamista tutkimuksessani puoltaa ennen kaikkea sen yhteensopivuus episteemisten yhteisöjen teorian kanssa, jossa pääpainoa on sosiaalisen oppimisen kausaalisella mekanismilla, jonka kautta politiikkatoimissa tapahtuvia muutoksia selitetään (Haas 1992). Haastatteluaineistoa oltaisiin vaihtoehtoisesti myös voitu analysoida aineistolähtöisesti soveltamalla esimerkiksi ideologia- ja diskurssianalyysia (ks. esim. Glynos 2001). Se ei deduktiivista päättelyä soveltavan prosessinseurantamenetelmän tavoin olisi lukinnut aineistosta etsittäviä kohtia ennalta. Tämän lisäksi huomio olisi keskittynyt tällöin tieteen asiantuntijoiden edustamiin totuusväitteisiin, mikä olisi ollut kiinnostavaa kestävän kehityksen politisoimisen näkökulmasta (ks. esim. Elgert 2010). Ideologia- ja diskurssianalyysin keinoin saadut havainnot eivät kuitenkaan olisi olleet tunnistettavissa episteemisten

yhteisöjen teorian näkökulmasta. Siinä huomio kiinnittyy episteemisen yhteisön jäsenten vaikutusmahdollisuuksien analysoimiseen, ei heidän totuusväitteidensä tarkistamiseen (Haas 1992, 23).

Näin ollen tieteen asiantuntijoiden edustamat totuusväitteet otetaan tässä tutkimuksessa annettuina ja lähdetään liikkeelle siitä, että he edustavat tutkittua tietoa. Haastatteluaineistosta pyritään näin ollen saamaan irti sekä tieteen asiantuntijoiden omia näkemyksiä että virkahenkilöiden ajatuksia, jotka tuovat jollain tavalla esille hankkeen kulkua, käännteitä ja tieteen asiantuntijoiden roolia siinä. Tätä kautta pyritään saamaan selville, missä määrin sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi selittää tieteen asiantuntijoiden roolia laajapohjaisen työryhmän työssä. Prosessinseurantamenetelmä antaa tähän parhaat mahdollisuudet. Menetelmästä esiintyy kuitenkin useita eri variaatioita ja se voidaan karkeasti jaotella kolmeen eri lajiin; teorian testaamiseen, teorian rakentamiseen ja lopputuloksen selittävään prosessinseurantamenetelmän muotoon. Lopputuloksen selittävä prosessinseurantamenetelmä on muodoista yleisin ja sen avulla pyritään nimensä mukaan selittämään havaittava empiirinen ilmiö ja siihen johtanut kausaalinen kehityskulku. Siinä sovelletaan induktiivista päättelyä ja kerätään aineistoa lopputulokseen johtaneista käännteistä ja vaiheista, minkä jälkeen niitä sovitetaan yhteen teoreettisen viitekehyksen kanssa. (George & Bennett 2005, 206.)

Teoriaorientoituneissa menetelmän muodoissa päättely voi puolestaan olla joko induktiivista tai deduktiivista. Teoriarakennukseen tähtäävä menetelmä soveltaa lopputuloksen selittävän menetelmän tavoin induktiivista päättelyä, kun taas teorian testaamiseen tähtäävä prosessinseurantamenetelmä perustuu olemassa olevan teorian testaamiselle empiirisessä aineistossa ja näin ollen soveltaa deduktiivista päättelyä. Kaikille muodoille yhteistä on huomion keskittäminen kausaaliseen mekanismiin pyrkimyksenä tehdä näkyväksi havaittavien ilmiöiden taustalla vaikuttavat kausaaliset voimat empiirisen tutkimuksen avulla. Suuntaukset kuitenkin eroavat toisistaan niin kausaalisen mekanismin määritelmän kuin relevantin tutkimusasetelman rakentamisen osalta. (George & Bennett 2005, 206.) Tässä tutkimuksessa sovelletaan teorian testaamiseen tähtäävää prosessinseurantamenetelmää, jonka avulla olemassa olevaa episteemisten yhteisöjen teoriaa (Haas 1992) testataan tieteen asiantuntijoiden roolin osalta tutkittavassa laajapohjaisessa työryhmässä.

Huomionarvoista on, että teorian testaamiseen tähtäävä prosessinseurantamenetelmä seuraa tieteellistä realismia vaikutteiltaan (ks. esim. Bhaskar 1978; Glennan 1996), mikä liittyy menetelmän edellyttämään deduktiiviseen päättelyyn. Tällä tarkoitetaan sitä, että aineistoa tulkitaan ennalta määriteltyjen työ- ja kilpailevien hypoteesien valossa, mikä lähtökohtaisesti ei kuulu laadulliseen tutkimukseen Eskolan & Suorannan (1998, 19) mukaan. Huomio ei kuitenkaan keskity hypoteesien todentamiseen tai kumoamiseen vaan pikemminkin jäsentämään mahdollista syy-seuraus-suhdetta ja sen väliin jäävää kausaalista mekanismia, joka hypoteesin sijaan nousee analyysin keskiöön. (Beach & Pedersen 2013). Teorian testaamiseen tähtäävä prosessinseurantamenetelmän muoto tuottaa näin ollen tietoa myös testattavien teorioiden taustaoletuksista ja niiden mahdollisista puutteista. Menetelmään keskeisesti liittyvä käsite on kausaliteetti, joka teorian testaamiseen tähtäävässä muodossa ymmärretään mekanistisesti ja deterministisesti. (Beach & Pedersen 2013, 23-25.)

Mekanistisen ymmärryksen mukaan kausaliteetti nähdään prosessina, jossa kausaalisia voimia välittävät toimijat siirtävät niitä eteenpäin toisiin toimijoihin tietyssä kontekstissa (Bennett 2008, 207). Määritelmä on lähes identtinen Hallin (1993, 278) sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin määritelmän kanssa, jolla hän viittaa deliberatiiviseen prosessiin, jossa toimijat sisäistäessään tiedon siirtävät sen seuraaviin toimiin (Hall 1993, 278). Tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen valossa kausaalisia voimia välittävillä toimijoilla viitataan tieteen asiantuntijoihin, jotka päästessään laajapohjaiseen työryhmään asiantuntijoiksi siirtävät tutkittua tietoa eteenpäin muille laajapohjaisen työryhmän jäsenille ja työryhmän ongelmien asetteluihin. Tämän tulisi episteemisten yhteisöjen teoriaa (Haas 1992) seuraten johtaa kausaaliseen seuraukseen, jossa myös laajapohjaisen työryhmän valmisteleva lopputulos heijastelee juuri tieteen asiantuntijoiden näkemyksiä. Tämä toimiikin analyysin työhypoteesina, jonka pohjalta sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi hahmotellaan.

Deterministisyydellä puolestaan viitataan siihen, että kausaalinen mekanismi on joko läsnä kaikkine osineen tai mekanismi ei ole ollenkaan läsnä (Glennan 2005, 446). Tällä tarkoitetaan sitä, että teorian testaamisen tähtäävässä prosessinseurantamenetelmässä huomio kiinnittyy yksittäisiin kausaalisen mekanismin osiin, jotka laadullisen sisältöanalyysin tavoin muodostavat tutkimukselle teemat, joiden kautta aineistoa

luokitellaan ja analysoidaan. Toisin kuin laadullisessa sisältöanalyysissä teorian testaamiseen tähtäävässä prosessinseurantamenetelmässä yksittäiset kausaalisen mekanismin osat koostuvat toimijoista (N) ja heidän eteenpäin siirtämästä toiminnasta (\rightarrow). Näin ollen tarkastelun kohteena ovat yksittäisten teemojen lisäksi niiden vuorovaikutus seuraavien teemojen kanssa. (Beach & Pedersen 2013, 30.) Tutkimukseni kontekstissa aineiston analyysissä siis keskitytään tieteen asiantuntijoiden (N) aiheuttamaan toimintaan (\rightarrow) laajapohjaisessa työryhmässä ja katsotaan muodostuuko niistä yhdessä sosiaalisen oppimisen mekanismi. Analyysin keskiöön toisin sanoen jää tarkastella, onko tutkittavassa tapauksessa teoretisoidun kaltaista sosiaalisen oppimisen kausaalista mekanismia läsnä ja operoiko se, kuten Haas (1992) olettaa. Teorian testaamiseen tähtäävässä prosessinseurantamenetelmässä se tapahtuu jakamalla mekanismi osiin ($N \rightarrow$) tarkastellen löytyykö kullekin mekanismin osalle empiiristä julistusta aineistosta. (Beach & Pedersen 2013, 14). Pyrkimystä varten Haasin (1992) teoretisoima sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi on jaettu neljään eri osaan, mitä on pyritty kuvaamaan seuraavassa kaaviossa:

Kaavio 1: Työhypoteesin pohjalta teoretisoitu kausaalinen mekanismi

| X | (N1 \rightarrow) | (N2 \rightarrow) | (N3 \rightarrow) | (N4 \rightarrow) | Y |
|---|---|--|--|--|--|
| Sosiaalisen oppimisen kautta tapahtuva muutos politiikkatoimissa² | | | | | |
| Tekninen asiakysymys <i>lisää epävarmuutta.</i> | Päätöksentekijät <i>ovat alttiita ulkopuoliselle asiantuntemukselle.</i> | Episteemisen yhteisö <i>pääsee sisään päätöksenteon rakenteisiin.</i> | Episteeminen yhteisö <i>identifioi ongelmia ja luonnostelee ehdotuksia.</i> | Poliittiset toimenpiteet <i>heijastelevat episteemisen yhteisön näkemyksiä.</i> | Politiikka-toimissa tapahtuva muutos <i>on episteemisestä yhteisöstä</i> |
| Tieteen asiantuntijat tutkitun tiedon välittäjinä³ | | | | | |
| YK:n Kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpano <i>lisää epävarmuutta.</i> | Asianomaiset ministeriöt <i>ovat alttiita ulkopuoliselle asiantuntemukselle.</i> | Tieteen asiantuntijat <i>kutsutaan asiantuntijoiksi laajapohjaiseen työryhmään.</i> | Tieteen asiantuntijat <i>identifioivat ongelmia ja luonnostelevat ehdotuksia.</i> | Työryhmän valmisteleva lopputulos <i>heijastelee tieteen asiantuntijoiden näkemyksiä.</i> | Uudet poliittiset instrumentit <i>ovat seurausta tieteen asiantuntijoista</i> |

² Haas (1992; 1990)

³ Teoretisoitu mekanismi kontekstisidonnaisella kielellä.

Edellä olevassa kaaviossa sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi kulkee vasemmalta oikealla. Kaavion yläreunassa kulkeva mekanismi on otettu suoraan episteemisten yhteisöjen teoriasta. Ruutuihin on hahmoteltu kausaalisilla kapasiteeteilla varustetut toimijat (N), jotka toiminnallaan (→) siirtävät kausaalisia voimia eteenpäin. Kaavion vasemmassa reunassa on kausaalinen syy, mikä episteemisten yhteisöjen teoriassa on epävarmuus, kaavion oikeassa reunassa on kausaalinen seuraus; politiikkatoimissa tapahtunut muutos. Väliin jää sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi. Kuvaajan alareunaan puolestaan on merkitty oletukset kausaalisen mekanismin tuottamista empiirisistä havainnoista, joihin aineiston analyysi keskittyy. Ne osoittavat sen, mitä toisin sanoen etsitään, kun etsitään sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin osia aineistosta.

Tutkimusasetelmallisesti teorian testaamiseen tähtäävän prosessinseurantamenetelmän soveltaminen rakentuu pienen otoksen syväluotaavalle laadulliselle tutkimukselle. Determinististä ja mekanistista kausaliteettia hyödyntäen ensiksi katsotaan, onko teoretisoitu kausaalinen mekanismi läsnä ja toiseksi operoiko se tutkittavassa tapauksessa niin kuin on oletettu. Pientä otoskokoa ja syväluotaavaa analyysia soveltavassa prosessinseurantamenetelmässä ei yleisesti ottaen pyritä laajoihin yleistyksiin. Sen soveltamisella pyritään ennen kaikkea lisäämään tietämystä niistä kontekstuaalisista ehdoista, joissa kausaaliset prosessit operoivat ja millä tavoin. (Beach & Pedersen 2013, 26.) Tarkoitusta varten työhypoteesin kausaaliselle mekanismille kerättyä diagnostista todistusaineistoa empiiristä havainnoista peilataan kilpailevaan hypoteesiin. Tämän tutkimuksen kilpaileva hypoteesi katsoo, että uusliberaali politiikkaparadigma rajoittaa sosiaalista oppimista, mikä perustuu aikaisempaa tutkimuskirjallisuuteen (ks. esim. Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Kilpailevan hypoteesin pohjalta on teoretisoitu kausaalinen mekanismi, joka on esitetty seuraavalla sivulla olevassa kaaviossa:

Kaavio 2: Kilpailevan hypoteesin pohjalta teoretisoitu kausaalinen mekanismi

| X | (N1→) | (N2→) | (N3→) | (N4→) | Y |
|---|---|--|---|---|--|
| Uusliberaali politiikkaparadigma rajoittaa sosiaalista oppimista⁴ | | | | | |
| Uusliberaali politiikka-paradigma <i>muodostaa tulkinnallisen viitekehyksen.</i> | Keskustelu poliittisista ongelmista ja tavoitteista <i>käydään uusliberalismin arvojen kautta.</i> | Uusliberalismin arvojen kautta käytävä keskustelu <i>sääntelee tiedon laatua.</i> | Vaihtoehtoiset suoritustavat <i>poissuljetaan epärelevantteina.</i> | Vapaisiin markkinoihin ja valtion pieneen rooliin nojaavat toimenpiteet <i>näyttäytyvät järkevinä ja parhaina vaihtoehtoina.</i> | Sosiaalinen oppiminen <i>rajoittuu; vallitseva asiantila säilyy.</i> |
| Uusliberaali politiikkaparadigma rajoittaa tutkitun tiedon soveltamista⁵ | | | | | |
| Uusliberaali politiikka-paradigma <i>Muodostaa tulkinnallisen viitekehyksen kestäväälle kehitykselle</i> | YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanossa <i>otetaan huomioon ympäristöhaitat muuttamatta vallitsevaa talousjärjestelmää.</i> | Taloudelliset realiteetit <i>sääntelevät tiedon laatua.</i> | Valtion aktiivista roolia edellyttävät toimenpiteet <i>poissuljetaan epärelevantteina.</i> | Kustannus-tehokkaat biotalousratkaisut <i>näyttäytyvät järkevinä ja parhaina vaihtoehtoina.</i> | Tutkitun tiedon soveltamisen <i>rajoittuu; työryhmän ehdotus uudelleen tuottaa vallitsevaa asiantilaa .</i> |

Edellä olevaan kaavioon on työhypoteesin tavoin merkitty kausaalinen syy vasempaan reunaan, joka on uusliberaali politiikkaparadigma. Kaavion vasemmasta reunasta puolestaan löytyy seuraus, jossa sosiaalinen oppiminen on estynyt. Väliin jää kausaalinen mekanismi, joka kulkee vasemmasta reunasta oikealle. Kaavion yläreunassa oleva kausaalinen mekanismi perustuu aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen (Morgan & Cole-Hawthorne 2016; Evans & Sewell 2013; Hay 2004). Kaavion alareunaan puolestaan on hahmoteltu, mitä kausaalisella mekanismilla tarkoitetaan tämän tutkimuksen kontekstissa. Teorian testaamiseen tähtäävään prosessin seurantamenetelmään kuuluu, että ainoastaan työhypoteesin muodostavalle kausaaliselle mekanismille kerätään empiiristä aineistoa. Näin ollen kaaviossa kaksi esitetylle kausaaliselle mekanismille lähinnä jää peilin rooli. Tällä tarkoitetaan sitä, että haastatteluaineistoa luokitellaan ja analysoidaan sosiaalisen oppimisen kausaalisen

⁴ Morgan & Cole-Hawthorne 2016; Evans & Sewell 2013; Hay 2004

⁵ Teoretisoitu mekanismi kontekstisidonnaisella kielellä.

mekanismin valossa (ks. luku 5), minkä jälkeen havaintoja peilataan uusliberaaliin politiikkaparadigmaan (ks. luku 6).

Beach ja Pedersen (2013, 11) ovat tuoneet esille, että kausaalisen mekanismin kääntämisvaihe kontekstisidonnaiselle kielelle ennen aineiston analyysia edellyttää induktiivista päättelyä. Se, millä viitataan sosiaaliseen oppimiseen tai uusliberaaliin politiikkaparadigmaan, on hyvin kontekstisidonnaista. Tämän vuoksi ennen analyysia lukijalle täytyy tehdä selväksi, mitä etsitään, kun etsitään kausaalista mekanismia. Myös tämän tutkimuksen osalta kausaalisten mekanismien kääntämistä kontekstisidonnaiselle kielelle on edeltänyt haastatteluaineiston käyminen läpi aineistolähtöisellä koodaamisella ATLAS.ti-ohjelman avulla. Tämän yhteydessä esiin ovat esimerkiksi nousseet biotalousratkaisut ja tieteen asiantuntijoiden esiintyminen arvovapaina virkahenkilöiden näkökulmasta. Vasta tämän jälkeen teoriakirjallisuudessa esitetyt kausaaliset mekanismit on käännetty kontekstisidonnaiselle kielelle. Aineistoon tutustuminen ennen aineiston analyysia myös lisää tutkimuksen sisäistä yleistettävyyttä ja vähentää irrallisten nostojen hyödyntämistä selitystekijöinä tutkimuksessa (Ruusuvuori ym. 2010, 27). Juuri tästä syystä prosessinseurantamenetelmä perustuukin pienen otoksen syväluotaavalle analyysille, sillä kausaalisen mekanismin empiirisillä havainnoilla saatetaan tarkoittaa eri asioita eri konteksteissa. Tässä suhteessa samasta hankkeesta kerätyt kuusi puolistrukturoitua teemahaastattelua palvelevat tutkimusintressejä hyvin, sillä eri haastateltavien näkemyksiä voidaan peilata vasten samaa hanketta.

Syy-seuraus-suhteiden vertaileva todentaminen ei myöskään pienen otoskoon ja tapauksen sisäiseen tutkimukseen rakentuvan tutkimusasetelman johdosta ole mahdollista prosessinseurantatutkimuksessa. Kausaalisen mekanismin todentamiseen ja uskottavuuteen näin ollen sovelletaan Bayesian logiikkaa, jonka keskiössä on päivittäminen. Todistavatko vai kumoavatko empiiriset havainnot todennäköisyyttä syy-seuraus-suhteen läsnäololle tutkittavassa tapauksessa? (Beach & Pedersen 2013, 83-84.) Tässä tutkimuksessa testattava sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi asetetaan toisin sanoen muodollisesti testiin, joka rakentuu kahden osa-alueen ympärille. Ensimmäisen liittyy siihen, lisäävätkö empiiriset havainnot työhypoteesin kausaalisen mekanismin olemassaoloa suhteessa kilpailevaan hypoteesiin. Tämä vaikuttaa selityksen erityisyysasteeseen. Toinen osa-alue puolestaan liittyy työhypoteesin pohjalta

muodostetun kausaalisen mekanismin suhteeseen empiirisen aineiston kanssa. Lisääkö empiirisen aineiston puute luottamusta sille, ettei kyseistä mekanismin osaa ole olemassa vai jättääkö se syy-seuraus-suhteen voimaan empiiristen havaintojen puutteesta huolimatta? Tällä näkökulmalla viitataan varmuusasteeseen. (Beach & Pedersen 2013, 101.) Näiden osa-alueiden pohjalta Van Evera (1997) on laatinut neljä eri testiä, jotka kulkevat englanninkielisessä tutkimuskirjallisuudessa nimillä *Straw in the wind*-, *Smoking gun*-, *Hoop*- sekä *Doubly Decisive*-testi, jotka eroavat toisistaan varmuus- ja erityisyysasteidensa osalta.

Tässä tutkimuksessa sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi asetetaan *Hoop*-testin alaiseksi, jossa suuri painoarvo on varmuusasteella. *Hoop*-testi rakentuu sen ympärille, että diagnostisen todistusaineiston löytyminen lisää luottamusta sille, että kausaalinen mekanismi on olemassa. Diagnostisen todistusaineiston puuttuminen lisää luottamusta sille, ettei kausaalista mekanismia ole läsnä tutkittavassa tapauksessa. Testin läpäisemättömyys toisin sanoen tarkoittaa sitä, ettei jollekin kausaalisen mekanismin osalle löydy empiiristä vastinetta aineistosta. Sen läpäiseminen tarkoittaa kaikkien kausaalisten mekanismien osien todentamista tutkittavasta tapauksesta diagnostisen todistusaineiston avulla, mikä ei kuitenkaan poissulje kilpailevan hypoteesin olemassa oloa. Tämä kielii heikosta erityisyysasteesta. (Beach & Pedersen 2013, 102.) Tässä tutkimuksessa ei toisin sanoen oleteta, että episteemisten yhteisöjen teoria (Haas 1992) yksin pystyisi kuvaamaan tieteen asiantuntijoiden roolia täysipainoisesti.

Aineiston tarkastelu episteemisten yhteisöjen teorian kautta antaa kuitenkin mahdollisuuden kiinnittää huomioihin niihin tapoihin, joilla tieteen asiantuntijoita päätöksenteossa hyödynnytetään. Tämän lisäksi se tuo esille ne keinot, joita tieteen asiantuntijat itse pyrkivät hyödyntämään tutkitun tiedon välittämiseksi. Tämän vuoksi analyysi on rakennettu juuri episteemisten yhteisöjen teorian testaamisen eikä uusliberaalin politiikkaparadigman sosiaalista oppimista rajoittavan kausaalisen mekanismin ympärille. Tässä tutkimuksessa sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin testaaminen perustuu myös lähtökohtana tieteen asiantuntijoiden roolin analysoimiselle. Sitä näin ollen käytetään analyttisenä työkaluna, ei pyrkimyksenä absoluuttiseen totuuteen laajapohjaisessa työryhmässä tapahtuneesta sosiaalisesta oppimisesta.

Haastatteluaineistolla totuuteen pääseminen on lähes mahdotonta, sillä haastateltavien näkemykset ovat heijastumia heidän subjektipositioistaan (Ruusuvuori ym. 2010). Aineistoa laajentamalla esimerkiksi hankkeen asiakirjoihin ja tieteen asiantuntijoiden lehtikirjoituksiin voitaisiin saada laaja-alaisempi kuva siitä, mikä tieteen asiantuntijoiden tosiasiallinen vaikutusvalta tarkasteltavassa laajapohjaisessa työryhmässä on ollut. Tässä tutkimuksessa kyseinen vaihtoehto on kuitenkin rajattu pois anonymisoinnista johtuen. Haastatteluaineiston analysoiminen sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin valossa auttaa kuitenkin lähestymään Suomessa vähän tutkittua aihepiiriä. Se myös toimii sisällöllisenä rajauksena noin 180-sivuiselle litteroidulle haastatteluaineistolle. Prosessinseurantamenetelmän soveltaminen tässä tutkimuksessa myös tekee lukijalle selväksi, mitä taustaoletuksia vasten haastatteluaineistoa on luokiteltu ja analysoitu. Tämän on katsottu lisäävän laadullisen tutkimuksen validiteettia (Eskola & Suoranta 1998). Tämän tutkimuksen puitteissa tehdyt havainnot kiinnittyvät käytetyn menetelmän avulla osaksi laajempaa teoreettista viitekehystä sortumatta kuitenkaan yleistykseen (Beach & Pedersen 2013, 10).

5 TIETEEN ASiantuntijat Tutkitun Tiedon Välittäjinä

Tämän luvun tavoitteena on vastata tutkimuskysymykseen ”Missä määrin sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi selittää tieteen asiantuntijoiden roolia tutkittavassa laajapohjaisessa työryhmässä?”. Luvun tarkoituksena on analysoida, löytyykö sosiaalisen oppimisen kausaaliselle mekanismille tukea haastatteluaineistosta ja operoiko se, kuten episteemisten yhteisöjen teoriassa oletetaan. Haastatteluaineisto on luokiteltu siten, että kussakin alaluvussa käsitellään yhtä sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin osaa kerrallaan: Luvussa 5.1 käsitellään tieteen asiantuntijoiden tiedollista auktoriteettia. Luvussa 5.2 virkahenkilöiden kääntymistä tieteen asiantuntijoiden puoleen. Luvussa 5.3 tieteen asiantuntijoiden mahdollisuuksia identifioida ongelmia ja luonnostella ehdotuksia tarkasteltavassa laajapohjaisessa työryhmässä. Luvussa 5.4 puolestaan katsotaan, kokevatko tieteen asiantuntijat, että heidän kannattamansa ehdotukset heijastuvat laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan lopputulokseen.

5.1 Tieteen asiantuntijat episteemisen yhteisön jäseninä

Tutkittavaan työryhmään osallistuneita tieteen asiantuntijoita lähestytään teoreettisen viitekehyksen valossa episteemisen yhteisön jäseninä kestävän kehityksen politiikka-alalla. Virkahenkilöitä puolestaan lähestytään päätöksentekijöinä, jotka kääntyvät heidän puoleensa. Tämän analyttisen valinnan ympärille tieteen asiantuntijoiden roolia laajapohjaisen työryhmän työssä analysoidaan niin heidän omien kokemustensa kuin työryhmään osallistuneiden virkahenkilöiden näkemysten kautta. Haastatteluaineisto tukee lähestymistapaa, sillä siitä nousevat esille, kuinka työryhmään osallistuneita tutkijoita yhdistää arvostettu koulutus, arvovalta ja maine, jotka episteemisen yhteisön teoriassa nähdään selittäviksi tekijöiksi ryhmän pääsyyllä päätöksenteon rakenteisiin. (Haas 1992, 17) Työryhmään osallistuneet tutkijat ovat virkahenkilön mielestä ”--meritoituneita tutkijoita kuitenkin [tällä alalla], että kyl ne tietenkin herättää henkilöinäkin kunnioitusta ja niiden osaaminen on kiistaton, sanoisin” (Virkahenkilö). Sitaatista toisin sanoen käy vahvasti esille myös asiantuntemuksen henkilöityminen tiettyihin tieteen asiantuntijoihin. Virkahenkilöiden näkökulmasta tieteen asiantuntijoiden edustamia taustaorganisaatioita voidaan puolestaan pitää takeena meritoitumiselle, mikä käy ilmi toisen virkahenkilön näkemyksistä:

[J]äsenet on pääsääntöisesti professoreita ja tavallaan, että on se akateeminen

meritoituminen ja sit myös samaan aikaan myös kiinnostus olla siinä, niin tekee sen, että, ett sitten muista tutkijoista ei välttämättä, jos ne on vaan jotain yliopiston tutkijoita jostain, niin ett tavallaan ei virkamiehellä oo välttämättä niit resursseja tarkistaa, ett onks tää nyt, mist mä tiedän, ett tää on nyt tän alan paras. (Virkahenkilö.)

Edellä olevassa sitaatissa virkahenkilö toisin sanoen katsoo, että tieteen asiantuntijoiden edustamassa taustaorganisaatiossa istuu professoreita, minkä vuoksi juuri sieltä haluttiin saada tieteellistä neuvonantoa. Taustaorganisaatio toimii niin ikää laadunvarmistimena yksittäisten henkilöiden osalta, mikä rajallisilla resursseilla olisi muutoin hankala selvittää. (Virkahenkilö.) Näkökulma tukee teoreettisen viitekehyksen oletuksia siitä, että yksittäiset episteemisen yhteisön jäsenet voivat lisätä vaikutusvaltaansa toimimalla kansallisissa tutkimuslaitoksissa perustuen tiiviimpään valtion ja kansalaisyhteiskunnan väliseen yhteyteen (Haas 1990, 57). Teoreettisen viitekehyksen oletus näyttäisi pitävän paikkansa myös tämän tutkimuksen kontekstissa.

Aineistosta kuitenkin käy ilmi, että luotettavuuteen virkahenkilöiden silmissä ei yksin riitä toimiminen kansallisessa tutkimuslaitoksessa, vaan riippuen ministeriöstä tieteen asiantuntijan täytyy olla kirjoilla myös hallinnonalan näkökulmasta oikeassa kansallisessa tutkimuslaitoksessa: ”[T]yypillisesti VTT on ollu semmonen hovihankkija meillä, mut myöskin VATT on ollut ja LUKE ja SYKE, eli nää keskeiset tutkimuslaitokset tällä [--] alueella.” (Virkahenkilö) Virkahenkilö katsoo, että nämä tutkimuslaitokset ovat sellaisia, jotka pystyvät parhaiten vastaamaan edustamansa ministeriön tietotarpeisiin kestävän kehityksen saralla ja ovat siksi eniten käytetyt. Hän täsmentää edustamansa ministeriön tietotarpeiden olevan jatkuvan haarukoinnin alaisina. Toisinaan he lähestyvät kansallisia tutkimuslaitoksia valmiilla tutkimusongelmilla, jotka hänen sanojensa mukaan koostuvat otsikosta, tutkimuskysymyksestä ja budjetista. (Ibid.) Kansallisten tutkimuslaitosten eriytyminen puolestaan selkeästi käy ilmi myös muiden virkahenkilöiden näkemyksistä:

[J]okaisella on tavallaan ne omat tutkimuslaitoksensa, jonka kautta he sitten, että, ett LVM:ällä se oli VTT, siel on tää Lipasto, ja, ja tota, ja muutenki se tutkimus tulee mun mielest enemmän siit suunnasta. Sitte MMM:ällä se on LUKE, YM:llä SYKE. Että, ett tavallaan jokainen käytti sitä omaa, omaa tutkimustaustaansa niitten lukujen ja toimenpiteitten tuottamiseen. (Virkahenkilö.)

Edellä olevassa sitaatissa virkahenkilö kuvaa työryhmän hyödyntämiä tietolähteitä ja katsoo, kuinka kukin ministeriö hankki työryhmän työssä tarvittavat luvut eri tutkimuslaitoksista. On myös havaittavissa, että kansallisten tutkimuslaitosten eriytymisen lisäksi tieteen asiantuntijoiden hyödyntäminen myös henkilöityy. Tämä käy ilmi kolmannen virkahenkilön näkökulmista, joissa hän toteaa, että ”-- ihmiset tuntee aika hyvin toisensa, ett sama porukka näissä pyörii pitkään ja sit tulee aina onneks uusiakin kasvoja”. Haastateltava katsoo tutkijoihin nojaamisen perustuvan ennen kaikkea siihen, ”-- miten ihmiset tuntee ja tietää, ett tämä henkilö tietää tästä ja tästä asiasta” (Virkahenkilö). Haastatteluun osallistunut tieteen asiantuntija vahvistaa näkemyksiä omalta osaltaan ja katsoo, kuinka monilla virkahenkilöillä on omia luottotutkijoita. Hän selittää ilmiötä Suomen pienen koon kautta, mikä hänen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa tietyn alan asiantuntemusta ei ole monella ihmisellä. (Tieteen asiantuntija)

Akateemisen meritoitumisen ja yleisesti tunnustetun arvovallan lisäksi kyky kommunikoida politiikkarelevantilla kielellä näyttäisi selittävän juuri kyseisiin tieteen asiantuntijoihin nojaamista. Politiikkarelevantilla kielellä viitataan tieteellisen esitystavan sijaan esimerkiksi lausuntojen antamiseen (Haas 1990, 55). Haastatteluun osallistunut virkahenkilö painottaa juuri politiikkarelevantin tiedon olevan keskeinen tietolähde, jota päätöksenteon valmistelussa tarvitaan, sillä sen katsotaan olevan eniten eduksi (Virkahenkilö). Työryhmään osallistunut tutkija kuvaa omaa rooliaan ministeriöiden laajapohjaisissa työryhmissä näin:

[M]ä oon ollu tässä vuosien varrella aika monissakin tämmösissä erilaisissa valmistelutyöryhmissä ja mää nään, että en ehkä esiinny tutkijana vaan asiantuntijana, joka nyt tässä varmaan on tietyl tavalla synonyymi, koska usein niissä työryhmissä, missä itse oon ollu edustettuna, niin kysymys on enempi se, että siit tutkitust tiedosta pitäs pystyy tavallaan sitte viemään tietynlainen tulkinta siihen työryhmätyöhön. (Tieteen asiantuntija.)

Tieteen asiantuntijan näkemyksistä toisin sanoen käy selkeästi ilmi, kuinka hänen roolinsa erinäisissä valmisteluryhmissä on ollut viedä tulkinta tutkitusta tiedosta eteenpäin. Se toisin sanoen vahvistaa näkemystä siitä, että tieteen asiantuntijat episteemisen yhteisön tavoin ovat kykeneväisiä kommunikoimaan politiikkarelevantilla kielellä, minkä teoreettisen viitekehyksen valossa katsotaan lisäävän

päätöksentekijöiden alttiutta nojata juuri heihin (Haas 1992, 16). Tosin ottaen huomioon aineistosta nousevan kansallisten tutkimuslaitosten välisen eriytymisen, politiikkarelevantilla kielellä ei automaattisesti tarkoiteta samaa asiaa eri ministeriöiden kesken. Tämä nousee aineistosta esille siten, että osa ministeriöiden edustajista kokee eri sektoria edustavan tutkimuslaitoksen liian tieteelliseksi kun taas toiset pitävät samaista tutkimuslaitosta nimenomaan politiikkaorientoituneena. Sama jännite näkyi myös tieteen asiantuntijoiden näkökulmissa, mutta toisella tapaa – eräs haastatteluun osallistunut tieteen asiantuntija esimerkiksi kuvasi hänen näkökulmastaan kilpailevan sektorin tuottamia laskelmia heidän omina lukuinaan.

Niin tieteelliseen kuin politiikkaorientoituneeseen kieleen vetoaminen voikin olla poliittisesti neutraali tapa edistää sektorikohtaisia intressejä kielen keinoin. Aikaisemman tutkimuksen perusteella ainakin ilmastopolitiikan osalta kansallisten tutkimuslaitosten kenttä on ollut jakautunut siten, että VTT ja VATT kuuluivat vielä 2002 niin sanottuun talouskoalitioon kun taas SYKE ja LUKE ympäristökoalitioon. Vuoden 2015 aineiston perusteella kaikki kansalliset tutkimuslaitokset näyttäisivät kuuluvan edustamiensa argumenttien pohjalta ympäristökoalitioon. (Kukkonen & Ylä-Anttila 2020.) Näin ollen voisi olettaa, että kieleen vetoaminen voisi juontaa juurensa tästä jännitteisyydestä myös kestävän kehityksen politiikan saralla, sillä kyse on kuitenkin samoista kansallisista tutkimuslaitoksista ja ministeriöistä.

Pääsyä ministeriöiden laajapohjaisiin työryhmiin näyttäisi muiden edellä mainittujen tekijöiden ohessa selittävän myös tieteen asiantuntijoiden henkilökohtainen kiinnostus osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, minkä voidaan myös katsoa olevan osoitus kestävän kehityksen politiikka-alan politisoitumisesta (ks. Pilke 2010, 191). Henkilökohtainen kiinnostus osallistua päätöksentekoon myös kuvaa sitä joukkoa, jotka valikoituvat tutkitun tiedon edustajina ministeriöiden laajapohjaisiin työryhmiin. Virkahenkilö kuvaa tilannetta seuraavasti:

[S]en lisäksi ett ketkä niistä, jotka on aiheen huippuasiantuntijoita, niin sit viel haluaa ottaa osaa siihen keskusteluun. Se on ehkä vielä se isompi haaste. Siellä on paljon, yliopistotutkimuksessa on sitä ongelmaa, että, ett voi olla huippuasiantuntijoita, mut heitä ei kiinnosta pätääkään sen oman asiantuntemuksensa tuominen siihen yhteiskunnalliseen keskusteluun, vaan he on kiinnostuneempia siit akateemisesta puolest. (Virkahenkilö.)

5.2 Päätöksentekijät kääntyvät tieteen asiantuntijoiden puoleen

Tieteen asiantuntijoiden tiedollisesta auktoriteetista, kyvystä puhua politiikkarelevanttia kieltä ja heidän henkilökohtaisesta kiinnostuksestaan näyttäisi sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin tavoin seurata, että päätöksentekijät kääntyvät juuri heidän puoleensa. Työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija osuvasti kuvaa, kuinka työryhmän asettanut ministeriö aluksi konsultoi tutkijan edustamaa taustaorganisaatiota, minkä hän katsoo myös selittävän myöhemmän nimeämisen työryhmään:

Hankkeen valmistelu alkoi sillä tapaa, että [ministeriö] pyysi meitä esittämään tämmösen kehikon siihen, että kuinka tää ohjelma tai suunnitelma tulis rakentaa, ja minkälaisia periaatteita siinä tulis noudattaa. Ja ennen ku se työryhmätyö alkoi, niin me tuotettiin semmosen muistio. Ja muistion osana oli sit vielä tämmösiä esimerkkejä siitä, että kuinka nyt vaiks kustannuksii pitää laskea tai vastaavaa. Ja tota varmaan sitten tän myötä [meiltä] sit pyydettiin asiantuntijajäseniä siihen. (Tieteen asiantuntija.)

Edellä olevassa sitaatissa työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa pääsyään asiantuntijaksi laajapohjaiseen työryhmään. Havainto tukee teoreettiseen viitekehyksen taustaoletusta siitä, että epävarmuus hälventää päätöksentekijöiden selkeitä poliittisia intressejä, sillä syy-seuraus-suhteita on hankala suhteuttaa. Näin ollen ulospäin yhtenäisenä viestivä episteeminen yhteisö näyttäytyy relevanttina ryhmänä, jonka puoleen kääntyä politiikkatoimia ja -tavoitteita määriteltäessä. (Haas 1990, 54.) Teoreettisesta viitekehyksestä kumpuava näkökulma saa tukea virkahenkilön näkemyksistä, joissa hän tuo esille, kuinka ”-- on mahdotonta ajatella, että me täällä hallinnossa oltais tietoisia siitä, että mitä tietoa täst nyt tarvitaan ja pystytään täysin itse välittämään sitä, [--] et se on sen takia tää osallistuminen niin keskeinen asia”. (Virkahenkilö).

Tieteen asiantuntijoihin toisin sanoen luotetaan myös sen suhteen, että heidän katsotaan pystyvän tuomaan esille edustamastaan tutkimusalasta tärkein tieto esille. Toisaalta episteemisten yhteisöjen jäseniä saatetaan hyödyntää myös instrumentaalisesti neutralisoimaan ristiriitoja (Haas 1992, 16). Työryhmään osallistunut tutkija kuvaa hänen tehtäviinsä muiden tutkijoiden ohessa kuuluneen tehdä taustoittavaa työtä eri politiikkakeinoille ja katsoo, kuinka ”-- tavallaan siis se yritettiin neutralisoida, ett se meni tutkijoiden kautta paljon se pohjahomma” (Tieteen asiantuntija). Pyrkimys

neutralisoida keskustelua käykin ilmi työryhmään osallistuneen virkahenkilön näkemyksistä, joissa hän esittää, että tieteen asiantuntijoilla on ollut keskeinen rooli sektori-intressien hälventämisessä:

[E]hkä se työskentely olis ollu riittäisempaa ilman heidän⁶ vaikutusta myöski. Voi ehkä näin olettaa, ett siinä semmoset sektori-intressit olis ehkä noussu vahvemmin esiin, kun se pohjavire oli kuitenkin tämmönen vahva tietopohjanen. (Virkahenkilö.)

Tieteen asiantuntijoiden tiedollinen auktoriteetti, joka ilmenee poliittisesti neutraalina hallinnon silmissä, näyttäisikin avaavan heille ovia, jotka eivät välttämättä sidosryhmäosallistujille aukene: ”Tää hankehan valmisteltiin nyt sitten virkamiestyönä, ja sit tutkijat oli siinä tällasena neuvooantavassa roolissa.” (Virkahenkilö) Näkemys käy selkeämmin esille toisen virkahenkilön näkökulmista, joissa hän katsoo kyseessä olleen lähinnä valtionhallinnon suunnitelma (Virkahenkilö). Tästä puolestaan voidaan katsoa seuraavan, että työryhmän kokoonpanoon halutaan nimenomaan tieteen asiantuntijoita mukaan. Tämä perustuu teoreettisen viitekehyksen tausta-ajatukseen episteemisen yhteisön yksinoikeudesta tiedolliseen auktoriteettiin (Haas 1992, 17). Tästä joka tapauksessa seuraa, että tieteen asiantuntijat pääsevät laajapohjaiseen työryhmään asiantuntijoiksi.

5.3.1 Ongelmien identifioiminen ja ehdotusten luonnosteleminen

Tieteen asiantuntijoiden pääsystä mukaan työryhmän kokoonpanoon seuraa, että he pääsevät vaikuttamaan ongelmien identifioimiseen ja ehdotusten valmisteleamiseen, joilla on keskeinen rooli sosiaalisen oppimisen kausaalisissa mekanismeissa (Haas 1990, 62). Haastateltavien näkemysten perusteella tieteen asiantuntijoiden rooli työryhmän työn kannalta on ollut suuri. Heidän keskeisenä tehtävänä näyttäisi olleen laatia perusteita eri sektoreiden välisten politiikkatoimenpide-ehdotusten keskinäiselle vertailulle. Tarkoitusta varten he ovat tuottaneet arvioita kustannuksista erinäisten laskelmien ja muistioiden muodossa. Niiden avulla puolestaan on käyty keskustelua eri toimenpiteiden hyödyistä ja haitoista. Työryhmään osallistunut tutkija kuvaa hänen rooliinsa kuuluneen perusperiaatteiden laskentaa, joita tuotiin kunkin kokouksen alkuun ja katsoo että ”-- ne asiantuntijajäsenet, tai me asiantuntijajäsenet, tehtiin ne raamit, minkä pohjalta sitten nää ministeriöt tuotti tietoa” (Tieteen asiantuntija). Työryhmään

⁶ Heillä haastateltava viittaa työryhmään osallistuneisiin tieteen asiantuntijoihin.

osallistunut virkahenkilö katsookin, ettei työryhmän valmistelemaa lopputulosta olisi kirjoitettu ilman tutkijoita:

[E]ihän sitä olis kirjoitettu ilman tutkijoita. ((naurahtaa)) Niin että se on, ett koska hehän kuitenkin, me nyt se teksti tehtiin, mutta hehän anto sitten ne, esim. ne [toimet], mitkä me ollaan kirjattu. Ja he teki laskelmat, ett kuinka paljon niillä voidaan vähentää. Ett se on sellasta, ett kun me emme ole kuitenkaan tutkijoita, niin me silloin luotetaan tutkijoiden työhön. Ja, ja kyllä siinä varmaanki, ku siel on niit kustannuskehityksiä ja muuta, niin kyl ne on suoraan niitten [tutkijoitten] laskelmia sitten. Ett ei kyllä siin matkalla enää muokata. Kyl me sit uskotaan siihen, ett siellä se paras viisaus on. (Virkahenkilö.)

Tieteen asiantuntijoita toisin sanoen on konkreettisesti hyödynnetty taustoittamaan työryhmän ehdotuksia ja niistä käytävää keskustelua, joihin ministeriöiden virkahenkilöt eivät omien sanojensa mukaan ole kykeneväisiä ottamaan kantaa. Tutkijat itse katsovatkin, että he joutuivat tekemään paljon korjauksia ministeriöiden tekemiin ehdotuksiin ja tuottamaan tietoa niiden tueksi. Eräskin tieteen asiantuntija katsoo, ettei ”-- ministeriöil ja virkamiehil ollut tietenkään kompetenssia arvioida niitä eri mallien tuloksia mitenkään, et se on, se oli aika selvää, ett se oli ehkä, ehkä enemmän meijän, meijän asiantuntijoiden varassa sen sanominen, ett onko niissä järkeä vai ei”. Hän jatkaa näkökulmaansa todeten, että ”-- mäki jouduin teettää eri asioita, joitaki asioita uudestaan, ja joistaki asioista riideltiin oikein rajustiki sitte, koska ne oli mun mielestä väärin tehtyjä sillai”. (Tieteen asiantuntija.) Toimiminen laajapohjaisissa työryhmissä toisin sanoen näyttäisi avaavan mahdollisuuksia identifoida ongelmia ja luonnostella ehdotuksia, mitä työryhmään osallistuneet tieteen asiantuntijat ovat ilmeisen hyvin hyödyntäneet. Näkökulma tukee Norjan ilmastopolitiikan valmistelua koskevan tutkimuksen havaintoja, joiden perusteella komitealaitoksen virkahenkilöiden ja komitealaitoksen alaisiin työryhmiin osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden välillä näyttäisi olevan episteeminen epäsuhta. Tämä on johtanut vastaavan kaltaisiin tilanteisiin, joissa tieteen asiantuntijat ovat korjanneet virkahenkilöiden tekemiä ehdotuksia *oikeaan* suuntaan. (Tellmann 2017, 321.)

Työskentelyynsä työryhmän työssä tieteen asiantuntijat ovat saaneet apua omilta viiteryhmiltään niin ulkomailta kuin Suomestakin, vaikka varsinaisesti he eivät omien

sanojensa mukaan ole olleet tilivelvollisia kenellekään: ”En ollu kenellekään tilivelvollinen eikä mitään. Että omia ajatuksia tuotiin ja keskusteltiin tietenki joskus itse [viiteryhmämme kokouksessa ja toisten tutkijoiden] kanssa sit erikseen jostain tietyistä osa-alueista, jotka sitte ehkä vaati semmost tiettyä linjausta.” (Tieteen asiantuntija.) Edellä oleva tieteen asiantuntijan sitaatti kuvastaa, kuinka viiteryhmiin yhteydessä oleminen näyttäisi liittyvän enemmän työryhmässä työskentelyn kapasiteetin rakentamiseen kuin heidän muodolliseen, intressipohjaiseen edustukseensa työryhmässä. Tässä suhteessa kiinnostavaa on episteemisten yhteisöjen transnationaali ulottuvuus (Haas 1990, 55), joka näyttäisi olevan läsnä myös tieteen asiantuntijoiden toiminnassa. Tieteen asiantuntijat ovat kansallisten kontaktien lisäksi saaneet tukea esimerkiksi tutkimusyhteisöltä Britanniasta, mikä käy ilmi useammasta haastattelusta. Perusteluksi tuen saamiselle ja sen hakemiselle muualta haastateltavat antavat samanlaisten ongelmien kanssa painimisen sekä Suomessa että Britanniassa. Tieteen asiantuntija antaa esimerkiksi kustannustehokkuusvaatimuksen, jonka pyörittämiseen he kokivat saaneensa apua muussa maissa toimivilta tutkimusyhteisöiltä:

[J]os puhutaan kustannustehokkuudesta, ja sehän siis tarkoittaa sitä, että joku tavote pyritään saavuttaa pienimminkin mahdollisin kustannuksin. Ja ku semmonen puuha tehään, niin sit se vaatii kyl aina politiikkaa. Mä voin lukita jotain, joka estääkin mun niitten tulevien tavoitteitten saavuttamisen. Ja hirmu paljon brittien kans mietittiin sitä, että miten, ku tää on tämmönen, että yks taloustieteen perus, perusjuttuja, tää kustannustenlaskenta, miten se pitäis muotoilla niin, ett se meidän optio sinne tulevaisuuteen säilyy ja että minkälaisii ratkasuja ne on tehny. Samoin mietittiin tota sit sitä, ett mikä näiden yleisten näiden kokonaistalousten malli ja rooli on, ja mikä on sektorin pohjalta se tarkastelun rooli ja kaikkee tämmöst näin. Ja tota sil oli kyllä aika iso vaikutus itse asias siihen, mihin, mihin kulmaan tuo tuota kehikko, mitä me tarvittiin, käänty, mitä osittain siis, mitä tuolla tehtiin. (Tieteen asiantuntija.)

Sitaatti osoittaa, että teoretisoinnit episteemisen yhteisön transnationaalista ulottuvuudesta, ja sen hyödyntämisestä kansallisesti, ovat läsnä myös tieteen asiantuntijoiden toimintalogiikoiden osalta (ks. esim. Haas 1990, 55; Stone 2013, 44). Havainto on kiinnostava myös siksi, että se edustaa Haasin (1990, 59) identifioimaa ensimmäisen asteen sosiaalista oppimista, josta on kyse silloin kun esimerkiksi hyvien käytäntöjen muodossa matkitaan muita, jotta saavutettaisiin halutut tavoitteet.

Britanniasta saadut hyvät käytännöt toisin sanoen edustavat sekä episteemisen yhteisön transnationaalia ulottuvuutta itsessään että sen hyödyntämistä sosiaalisen oppimisen aikaansaamiseksi kansallisesti. Havainto tulee vahvistetuksi myös muissa haastatteluista. Vaikka kyseessä ei suoranaisesti ole valmis politiikkainstrumentti, muualta saadut näkökulmat ovat konkreettisesti vaikuttaneet siihen tapaan, jolla eri sektoreiden välisiä tavoitteita ja toimenpiteitä on sekä arvioitu että vertailtu keskenään. Tämä käy parhaiten ilmi virkahenkilön seuraavasta kommentista, jossa hän esittää, että

tieteen asiantuntijat antoi myöskin tämmöstä tieteellistä pohjaa sille valmistelutyölle siitä, tai jos on vaik joku kysymys mittaukseen, ja että minkätyyppisiä tieteellisiä inputteja tähän prosessiin tulis, niin tutkijat teki siihen liittyen ainakin yhden tämmösen tarkastelun näitten [politiikkatoimenpiteiden] kustannustehokkuuden näyttämisestä, mitä hyödynnettiin sitten ihan aktiivisesti siinä valmistelussa. (Virkahenkilö.)

Kiinnostavana havaintona on myös politiikkarelevantti kieli. Sen avulla kommunikoiminen näyttäisi avaavan ovia työryhmään osallistuneille tieteen asiantuntijoille, mutta myös rajoittaa muulta tutkimusyhteisöltä saatavaa apua. Tieteen asiantuntija kuvaa tilannetta näin:

[M]ä sitten hain niit ideoita vaik niist politiikkakeinoista, mitä voi tehdä, ja tietysti sitte keräs sitä tutkimustietoo, niin ehkä se voi olla monille tutkijoille, ketkä ei oo mukana tällases työskentelyssä haastavaa ymmärtää, että kuinka konkreettisiä ne politiikkakeinot pitää siinä kohtaa olla. Että mä sain hirveesti valitusta, että minkä takii politiikkakeinot. Niin tällä hetkel on käytös, ne on jotain tollasii. Mutta, että no anna konkreettinen keino, niin mä voin viedä sen sinne työryhmään ja ((naurahtaa)) mä voin viedä sen sinne ideana. (Tieteen asiantuntija.)

Eli toisin sanoen sama politiikkarelevanttius, josta työryhmään osallistuneita tutkijoita kiitellään myös hankaloittaa heidän työskentelyä työryhmässä. Tämä on ongelmallista, mikäli lähdetään liikkeelle siitä, että sosiaalinen oppiminen on luonteeltaan deliberatiivinen prosessi (Hall 1993). Tästä näkökulmasta katsottuna politiikkarelevanttius rakenteistaa keskustelutilannetta tiettyyn suuntaan. Samainen tieteen asiantuntija katsookin, että tutkimusnäkökulmaa oli vaikea tuoda mukaan työryhmän työskentelyyn:

[M]ut niit oli tosi vaikee saada, siis tosi, tosi vaikee saada tutkijoilta konkreettisia politiikkakeinoja [--] sen pitää olla konkreettinen ehdotus, ei jotain vaan, että no, kasvisruokaa pitäis edistää, niin se ei oo viel politiikkakeino, vaan sit siit pitää viel... En mä osaa nyt selittää sitä oikein. Siin pitää viel konkretiati saada siitä, että okei, onks se sit lihavero vai kasvisten arvolisäveron alentaminen vai kasvisruoka pakolliseks kouluruokailus vai ett... Ett siitä ideasta pitää viel päästä pari steppi eteenpäin, ett sen voi laittaa tollaseen, niin niitten nyhtäminen, niitten konkreettisten ideoitten. Niin se oli todella vaikeeta. (Tieteen asiantuntija.)

Sitaatista toisin sanoen käy ilmi tieteellisen tiedon ja politiikkarelevantin kielen väliset erot, mikä saattaa muodostua esteeksi tutkitun tiedon siirtymiselle päätöksenteon rakenteisiin. Haas (1992, 16) kuitenkin katsoo, että episteemisen yhteisöjen jäsenillä on merkittävä rooli ideoiden välittäjinä, käytettiin heitä instrumentaalisesti tai ei. Näin ollen heidän pääsynsä päätöksenteon rakenteisiin on jo osa voittoa (Ibid). Osittain tämä varmasti pitääkin paikkansa. Tieteen asiantuntijat nimittäin katsovat, että moni asia olisi jäänyt pois työryhmän valmistelemasta raportista, mikäli he eivät olisi olleet mukana kokoonpanossa:

[K]yl siit ois moni asia jääny pois, jos me ei ois oltu siel asiantuntijoina. Meil ei toki ollu siis esitysoikeutta, mut että saatiinhan me nostaa niiku teemoja esiin, että... Ja me yritettiin pitää tietysti siit huoliki, ettei me mitään esitetä muuta, ku todettiin, ett nää on meidän mielest tärkeitä asioita. (Tieteen asiantuntija.)

Edellä olevasta sitaatista käy myös esille tieteen asiantuntijoiden asiantuntijastatus, jonka tieteen asiantuntija katsoo olevan hankala esitysoikeuden puuttumisen näkökulmasta. Tämä on keskeistä erityisesti ongelmien identifioimisen kannalta, joka on keskeisessä roolissa sosiaalisen oppimisen mekanismissa. Tämän tutkimuksen kontekstissa ongelmien identifioiminen tarkoittaa teemojen ja asioiden nostamista työryhmän esityslistalle, jonka pohjalta työryhmä keskustelee ja päättää asioista. Ongelmien asettelu kun määrittelee ne raamit, joiden puitteissa poliittisia toimenpiteitä tehdään (Haas 1990, 55). Vaikka työryhmään osallistunut virkahenkilö katsoo, että asiantuntijajäsenet ”-- osallistuu keskusteluun samalla tavalla kuin työryhmän jäsenetkin pystyvät osallistumaan”, heikompi asema näkyy esitys- ja äänestys oikeuden puuttumisena (Virkahenkilö): ”[J]os olis jouduttu äänestämään tai jotain tämmösiä, niin sillon varmasti olis sitten jouduttu toteamaan, että te ette voi osallistua tähän

päätöksentekoon muodollisesti, mut semmosia tilanteita ei syntynyt, vaan ne ongelmat ja tavallaan väännöt mitä käytiin siinä ryhmässä --.” (Ibid.)

5.3.2 Kausaalista mekanismia heikentävät tekijät

Tieteen asiantuntijoiden osallistuminen työryhmän työhön muita heikommassa asemassa työryhmän sisäisessä hierarkiassa nojaa paljolti heidän henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa ja kykyihinsä. Heidän mahdollisuutensa identifioida ongelmia ovat pitkälti riippuvaisia kyvystään muotoilla asiat taktisesti siten, että heidän tärkeiksi kokemansa asiat päätyvät asialistalle ilman, että he ylittävät mandaattinsa rajoja. Aineistosta muun muassa nousee esille, kuinka tieteen asiantuntijat ovat pyrkineet asiantuntijaroolinsa puitteissa herättämään keskustelua tärkeiksi kokemistaan teemoista, mutta ne eivät ole kuitenkaan päätyneet työryhmän valmistelemaan lopputulokseen sellaisenaan. Mandaatin rajoissa toiminen näyttäisikin toimivan vain tiettyyn pisteeseen asti. Loppupeleissä työryhmän varsinaiset jäsenet määrittelevät ne raamit, joiden puitteissa keskustelua käydään sekä mitkä teemat koetaan käsillä olevan asian kannalta relevanteiksi ja mitkä epärelevantteiksi. Aineistosta nouseekin esille tilanteita, joissa tutkijoiden näkemykset koettiin epärelevantteina ja näkyi vastakkainasetteluna hallinnon edustajien ja tutkijoiden välillä. Virkahenkilö kuvaa tilannetta näin:

Aika usein ne, ne näkemyserot oli sellasia, ett tutkijat esitti jotain, ja sit hallinnosta oltiin silleen, ett no, ett toi ei onnistu. [--] Tutkijatki ymmärsi sen, että he eivät ole niitä päättäviä jäseniä, vaan he ovat nimenomaan asiantuntijajäseniä. Mut kyllä he hyvin aktiivisesti otti osaa siihen keskusteluun ja toi erilaista näkökulmaa. Ja se oli osaltansa tosi hyvä. Se varmasti avas sitä keskusteluu enemmän. Mutta, mutta sit myös niitä erimielisyyksiä ehkä tuli siitä heidän, ett mitä he ehdotti, ett pitäis tehdä versus sit, mitä hallinnon ihmiset sanoo, ett mikä on mahdollista sillä heidän, heidän alallaan ja tavallaan siitä perspektiivistä katsottuna. (Virkahenkilö.)

Sitaatista käy ilmi, kuinka tutkijat pyrkivät mandaattinsa rajoissa vaikuttamaan ongelmien identifioimiseen. Viime kädessä kuitenkin vaikuttaisi siltä, että työryhmän täysimääräisillä jäsenillä oli vaikutusvalta määritellä ne raamit, joiden puitteissa ongelmia ratkaistiin ja toimenpiteitä ehdotettiin. Tieteen asiantuntijoiden muodollisesti heikommen aseman lisäksi työryhmälle ennalta asetettu budjetti, asiakysymysten linkittäminen toisiin hankkeisiin, ongelmien siirtäminen mandaatilta toiselle sekä

keskeisten sääntely- ja veroinstrumenttien puuttuminen työryhmän keinovalikoimasta näyttäisi yhdessä näyttäisivät vaikuttaneen koko prosessin kulkuun sekä ennen kaikkea heikentäneen tieteen asiantuntijoiden mahdollisuuksia identifioida ongelmia. Työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija katsoo, että biotalouden osalta ongelma liittyi ennen kaikkea siihen, että siihen perustuvien politiikkatoimenpiteiden soveltaminen oltiin jo lukittu muissa Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -toimenpanon painopistettä edistävissä hankkeissa:

[M]e peräänkuulutettiin, [--] että tässä voidaan laittaa helposti pää pensaaseen sillä tavalla, että me kuvitellaan, että tämmönen [biotalous] on tämmönen taikajuttu, mut siin pitää muistaa, että se on siellä maankäyttösektorilla, sitte näkyy kyllä. Ja tää riippuvuus haluttiin, ett se tulee näkyväks. Sitte meil oli tämmönen, ehkä tämmönen erilainen näkemys tähän [biotalousasiaan] johon me ei sit enää pystytty vaikuttaan, koska se oli lyöty lukkoon jo toisessa hankkeessa, joka oli ylätasoin ikään kuin freimi. (Tieteen asiantuntija.)

Sitaatista toisin sanoen käy ilmi, kuinka tieteen asiantuntijat ovat pyrkineet tuomaan esille biotalouteen nojaaviin politiikkatoimenpiteisiin liittyviä ongelmia. Niitä ei kuitenkaan olla voitu ottaa huomioon, koska toimenpiteet on jo lukittu muualla. Tämä edustaa asiakysymysten irrottamista ja siirtämistä mandaatilta toiselle, mikä työryhmän työssä on vaikuttanut ongelmien identifioimiseen ja esitysten valmisteluun negatiivisesti. Tutkimuksen kontekstissa se on myös tarkoittanut, ettei biotaloutta ja siihen nojaavia toimenpiteitä käsitellä yhdessä niiden alkuperän, metsien kanssa. Biotalouteen nojaavien politiikkatoimenpiteiden kontekstissa kysymys koskee ennen kaikkea metsien hiilinielumuinaisuutta, jotka saattavat huveta esimerkiksi lisäämällä biotalouteen perustuvia politiikkatoimenpiteitä. Juha Sipilän hallituksen aikaista ympäristöpolitiikkaa onkin julkisuudessa kritisoitu juuri tästä syystä. (Järvensivu 2019; BIOS-tutkimusyksikön fasiloima julkilausuma 2017)

Kolmas keskeinen tekijä, joka asiantuntijastatuksen ja työryhmään kohdistuneen poliittisen ohjauksen lisäksi näyttäisi heikentäneen ongelmien identifioimista ja ehdotusten laatimista, on keskeisten verotus- ja sääntelymekanismien puuttuminen työryhmän toimenpidevalikoimasta. Seuraavassa sitaatissa työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa tilannetta:

Siellä ainoon toimenpide, selkee toimenpide oli siis [ne biotalouskeinot] [--] just sen takia, että veroinstrumenttia ei voitu käyttää. Niin tottakai siin tuli myös ihan luontevasti kritiikkiä sitä kohtaan. (Tieteen asiantuntija.)

Veroinstrumentin puuttuminen näyttäisi konkretisoituneen ehdotuksiin, jotka sellaisinaan lisäisivät eriarvoisuutta, sillä niistä koituvia sosiaalisia haittoja ei voitaisi asianmukaisesti kompensoida. Toinen työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa tilannetta seuraavasti:

Tavallaan siinä tuli tämmösii selvästi, ettei uskallettu ottaa tiettyjä askeleita peläten, että se aiheuttaa tiettyä ärsytystä. Mut sitä toisaalta niin siihen ei haettu semmosii ratkasuja, että, että se sosiaalinen oikeudenmukaisuus voisi toteutua myös sillä tavalla, että vaikka tehtäisi tämmösii ikään kuin aika yksoikosii päätöksiä, että öljystä pois, niin sitten ne jotka taloudellisesti sitä kärsii, niin ne olis ehkä saatu jollain muulla veropoliittisella tai jollain muulla ratkaisulla hoidettua sitte, että loppujen lopuksi se lopputulos olis ollu heille ihan ok. (Tieteen asiantuntija.)

Edellä olevassa sitaatissa tieteen asiantuntija kuvaa, kuinka ympäristön kannalta merkittäviä päätöksiä voitaisiin kyllä tehdä, jos olisi poliittista tahtotilaa ja mahdollisuus kompensoida niistä aiheutuneet sosiaaliset ongelmat. Valtio voisi hänen mukaansa verotuksen ja sääntelyn keinoin vaikuttaa siihen, etteivät tehdyt päätökset lisäisi epäoikeudenmukaisuutta, mutta siihen ei hänen mukaan ole tällä hetkellä tahtotilaa. Teema käy esille muidenkin haastateltavien näkökulmasta ja näyttäisi kulmineituvan myös sektoreiden välisiin ristiriitoihin:

[E]hkä se VM sitä käännytetään niissä veroasioissa, että, että sieltä, sieltä varmaan, ja sitä, sitte aletaan tekemään myös semmosta tukipolitiikkaa, mikä ei välttämättä oo heti kustannustehokasta, mut sitä [ympäristön] kannalta se on, että lähinnähän puhutaan [öljyyn perustuvien käytäntöjen] lopettamisesta, joka on semmonen toimenpide, joka tulee aika kalliiks, mutta se, sillä päästään sitte aika isosta päästökakusta [ympäristön] näkökulmasta. Että se oli, se oli se, mistä käytiin paljon keskustelua, että pitääkö siihen tehdä toimia vai ei. (Virkahenkilö.)

Edellä olevassa sitaatissa virkahenkilö kommentoi työryhmän tuottamaa lopputulosta ja pohtii, mistä politiikkatoimenpiteitä oltaisiin saatu lisää. Keskeisiksi teemoiksi hän antaa veropolitiikan lisäksi myös poliittisten ongelmien ja tavoitteiden asettelun, mitä ei

välttämättä arvioitaisikaan kustannustehokkuusakselilla, vaan politiikkatoimenpiteiden tosiasiallisella vaikutuksella suhteessa ympäristöön. Hän tuo esille toimenpiteet, jotka lyhyellä tähtäimellä eivät välttämättä olisi kustannustehokkaita, mutta pitkällä tähtäimellä olisivat parempia ympäristön näkökulmasta. Kiinnostavaa myös on se, että veropolitiikan uupuminen työryhmän toimenpidevalikoimasta näyttäisi ruumiillistuvan valtiovarainministeriöön. Työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa valtiovarainministeriön roolia työryhmän työssä:

[K]eskustelu siis VM:n kanssahan edellyttää sitä, ja nehän tuijottaa semmosiaki sinänsä ihan järkeviä perusasioita, että jos esitetään toimia, niin niiden pitää olla semmosia, ettei tuu kohtuuttomia kustannuksia, että ne on sillai kustannustehokkaita, niin ku sanotaan. Ja jos näitä veroinstrumentteja muutetaan, niin se on aika sensitiivistä puuhaa. Että se mitä tarjotaan kattoo, että mitä tapahtuu, että onko siihen liittyvää analyysiä ja kaikkee tämmösiä. Ja yleensä se on niin, että näil muil ministeriöillä ei oo sitä osaamista, niin ei he pysty semmost tekemään, vaan sen jälkeen sieltä tulee kuoon välittömästi. (Tieteen asiantuntija.)

Valtionvarainministeriön rooli niin sanottuna portinvartijana nousee selkeästi esille haastateltavien näkemyksistä. Tieteen asiantuntijan mukaan taloustieteellinen argumentointi luo epäsuhtaa myös eri ministeriöiden välille, sillä kaikkien ministeriöiden edustajilla ei hänen mukaan ole kapasiteettia argumentoida edustamiaan näkökulmia taloustieteellisellä kielellä. Hänen sanojansa lainaten se puolestaan johtaa siihen, että ”tulee kuoon välittömästi”. (Ibid.)

Sen sijaan, että tieteen asiantuntijat olisivat suoranaisesti onnistuneet identifioimaan ongelmia, heitä on lähinnä hyödynnetty eri sektoreiden laatimien politiikkatoimenpide-ehdotusten keskinäisen vertailun helpottamiseen. Tämä on aineiston perusteella seurausta tieteen asiantuntijoiden muita heikommasta muodollisesta statuksesta jäsenten sijaan asiantuntijoina, asiakysymysten irrottamisesta toisistaan ja työryhmän niputtamisesta muiden Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -tavoitetta edistävien hankkeiden kanssa sekä keskeisten verotus- ja sääntelyinstrumenttien puuttumisesta työryhmän toimenpidevalikoimasta. Tästä näyttäisi seuranneen, etteivät työryhmään osallistuneet tieteen asiantuntijat ole voineet täysipainoisesti nostaa heidän näkökulmastaan keskeisiä teemoja työryhmän käsiteltäväksi. Sen sijaan esityslistalla jo

oleviin teemoihin ja niiden taustoittamiseen työryhmään osallistuneita tieteen asiantuntijoita on kylläkin hyödynnetty.

5.4 Laajapohjaisen työryhmän valmisteleva lopputulos

Luvuissa 5.1, 5.2 ja 5.3 on jo käynyt ilmi, kuinka haastateltavien kokemusten pohjalta on havaittavissa ensimmäisen asteen sosiaalista oppimista, mikä ilmenee ennen kaikkea tieteen asiantuntijoiden tuottamien laskelmien hyödyntämisenä työryhmän työssä. Tukea politiikkatoimenpiteiden vertailulle ja mallintamiselle puolestaan on saatu sekä muulta tutkimusyhteisöltä Suomesta että Britanniasta. Havainto edustaa teoreettisen viitekehyksen valossa matkimisen kautta tapahtuvaa ensimmäisen asteen sosiaalista oppimista (Haas 1990, 59). Tämän lisäksi aineistosta nousee esille, kuinka tieteen asiantuntijat ovat pystyneet nostamaan esille yksittäisiin politiikkainstrumentteihin liittyviä ongelmakohtia tutkitun tiedon näkökulmasta, mitä työryhmään osallistunut virkahenkilö kuvaa näin:

Kyl se oli ihan aito kontribuutio sanoisin tähän valmisteluun, mitä tutkijoilta saatiin että... Ja ehkä se liittyy nyt aika vahvasti juuri tähän liikennesektoriin, että siinä on tutkijoilla selvä näkemys kuitenkin, että tää tavallaan, mitä riskejä tähän biotaloussatsaukseen liittyy ja tuota toisaalta sitten myöskin, että kuinka tää sähköistyminen tulee etenemään esimerkiksi kustannusten puolesta, tai täntyyppisiä asioita tuli tutkijoilta. (Virkahenkilö.)

Tieteen asiantuntijat ovat mahdollisesti onnistuneet lisäämään muiden työryhmän jäsenten tietoisuutta asiaan liittyen, mutta kovinkaan konkreettisia seurauksia niillä ei ole ollut. Työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija suhtautuukin kriittisesti viiteryhmänsä aikaansaannoksiin ja tuo esille laajemman yhteiskunnallisen ilmapiirin:

Ylipäättänsä me oltiin semmoses tilanteessa silloin tässä, ett ku tehtiin, että aikasemminhan nää [--] [ei oo] kohdentunu mitenkään tavalliseen ihmiseen. Nyt ekan kerran jouduttiin semmoseen tilanteeseen, ett selvästi oltiin semmosten asioiden kanssa tekemisissä, joilla on vaikutusta jo tavallisen ihmisen toimintaan, mut vielä millään tavalla ei haluttu silloin puuttua tähän tavallaan ihmisten kulutuskäyttäytymiseen sen enempää. (Tieteen asiantuntija.)

Edellä olevasta sitaatista käy ilmi, kuinka valtion sääntelevää roolia vierastavalla yhteiskunnallisella ilmapiirillä on vaikutus politiikkatoimenpiteiden valmisteluun.

Tieteen asiantuntija tuokin toisessa yhteydessä esille, kuinka keskeisten sääntelykeinojen lisäksi myös veroinstrumentin puuttuminen vaikutti siihen, ettei tiettyjä toimenpiteitä voitu ehdottaa työryhmän työssä, jolla viittaa ennen kaikkea öljyyn nojaaviin käytäntöihin. Niiden kieltäminen saattaisi lisätä eriarvoisuutta, koska niitä ei haluta kompensoida esimerkiksi veropolitiikan avulla. (Tieteen asiantuntija.) Toinen tieteen asiantuntija puolestaan katsoo, että työryhmän valmistelemaan lopputulokseen vaikutti pitkälti työryhmälle ennalta määritelty budjetti:

Lopputuloksen kannalta merkittävää ainakin, oli se, että hallitus ei kauheesti halunnu laittaa rahaa mihinkään tähän. Että, että se varmasti vaikutti siihen niihin politiikkakeinoihin, mitä sieltä tuli ulos. Että ne on vähä hassujaki osittain, koska niihin ei voi budjettirahotusta käyttää. [--] Että, ja siihenki tietysti sitte tohon bioenergiapuoleen tuli aika paljo poliittista ohjausta. Että, että se lopputuloshan ei mitenkään oo tietenkään sen työryhmän näköinen vaan hallituksen. Että täs pitää erottaa se, että se lopputulos ei oo sen työryhmän vaan poliittinen päätös. Että työryhmä ei tietenkään tehny sitä. Työryhmä teki ihan jäätävän listan erilaisii politiikkakeinoja, mistä sitte ministerit valitsi. (Tieteen asiantuntija.)

Edellä olevassa sitaatissa tieteen asiantuntija toisin sanoen katsoo, että poliittinen ohjaus vaikuttaa siihen, mitä politiikkainstrumentteja on mahdollista asettaa. Hän toisin sanoen katsoo, että budjettirajoite selittää sen, miksi osa työryhmän laatimista toimista on *hassuja*. Hän myös esittää, ettei työryhmän tuottama lopputulos ole työryhmän näköinen, vaan Juha Sipilän hallituksen (2015-2019) hyväksymä poliittinen dokumentti. Väite ei tule yhtä vahvasti esille muista haastatteluista, mutta työryhmään osallistunut virkahenkilö kuvaa poliittista ohjausta näin:

[K]äytännössähan se meni niin, että me, me tuota vietiin tää, tää asia tiettyin väliajoin sen ministerityöryhmän käsiteltäväksi ja ehdotettiin tiettyjä linjauksia, miten mennään eteenpäin ja sitten saatiin tavallaan siunaus ja hyväksyntä sieltä ministerityöryhmän puolelta ja kenties jotain uuttakin ohjausta tätä työtä viedä eteenpäin. (Virkahenkilö.)

Edellä olevasta sitaatista käy ilmi, kuinka työryhmään kohdistunut poliittinen ohjaus näyttäisi ennalta asetetun budjettirajoitteen lisäksi ilmenneen myös suoran ministerityöryhmän ohjauksen kautta. Huomionarvoista kuitenkin on, että kaikki

haastateltavat, erityisesti virkahenkilöt, suhtautuivat varovaisesti kysymykseen siitä, miten työryhmän valmisteleva raportti otettiin vastaan. Sosiaalisen oppimisen mekanismin kautta työryhmän valmisteleva lopputulos on selitettävissä siten, että se heijastelee ainoastaan ensimmäisen asteen sosiaalista oppimista, jossa halutut, ennalta määritellyt tavoitteet on saavutettu hyviä käytäntöjä hyödyntämällä. Näin ollen tieteen asiantuntijat eivät ole onnistuneet vaikuttamaan politiikan tavoitteiden keskinäisen arvoasteikon muutokseen saati sitten muuttamaan muiden työryhmän jäsenten tapaa hahmottaa Hiilineutraalin ja resurssiviisas Suomi -tavoitteen saavuttamista uuden syy-seuraus-suhteen pohjalta (ks. Haas 1990, 59-63).

Haastateltavien näkemyksiin perustuen tieteen asiantuntijoiden keskeinen kontribuutio työryhmän tuottaman lopputuloksen kannalta on ollut, että he osallistuneet eri politiikkatoimenpiteiden välisen vertailun helpottamiseen. Tämä on haastateltavien mukaan tapahtunut laatimalla laskelmia ja muistioita sekä ennen työryhmän asettamista että työryhmän työn aikana. Tämä osittain tukee aikaisemman tutkimuksen havaintoja siitä, että episteemisen yhteisön jäsenet pystyvät vaikuttamaan politiikkainstrumentteihin, mutta eivät politiikkatoimien laajempaan yhteiskunnalliseen vaikutukseen, toisin kuin Haas (1992) itse olettaa (ks. esim. Lindvall 2009, 726). Työryhmän valmisteleva ehdotus toisin sanoen heijastelee tieteen asiantuntijoiden konkreettista panosta, mutta siitä puuttuu monia sisällöllisiä tavoitteita ja instrumentteja, joita tieteen asiantuntijat olivat kokouksissa nostaneet esille, mutta jotka eivät ole päätyneet työryhmän valmistelevaan lopputulokseen. Tutkimuksen kontekstissa tämä näyttäisi ennen kaikkea selittyvän sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin heikentymisellä erityisesti ongelmien identifioimisen osalta, mutta myös laajemmin työryhmään kohdistuneen poliittisen ohjauksen seurauksena.

Tieteen asiantuntijat kuitenkin onnistuivat omiensa sanojensa mukaan kiertoteitse nostamaan ongelmallisiksi kokemiaan asioita esille, minkä vuoksi heidän kausaalinen kapasiteettinsa siirtää tutkittua tietoa eteenpäin ei ole estynyt täysin. Työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija katsoo, että heidän ansiostaan “-- menttiin olennaisesti realistisempaan tai fiksumpaan suuntaan, että se ei ollu pelkkää, pelkkää [biotalousasiaa] enää, et se tuli kaikille selväks, että ei, että meidän täytyy tehdä jotain muuta” (Tieteen asiantuntija). Tutkijat toisin sanoen kokevat, että he onnistuivat läsnäolollaan työryhmässä tuomaan esille myös muita vaihtoehtoja biotalouteen perustuvien politiikkatoimenpiteiden lisäksi. Huomionarvoista kuitenkin on, että tämä on nojannut

vahvasti tieteen asiantuntijoiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin laskelmoida ja tuoda esille tärkeiksi kokemiaan asioita rivien välistä.

6 UUSLIBERAALI POLITIIKKAPARADIGMA RAKENTEENA

Tämän luvun tarkoituksena on peilata sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin kautta luokiteltua haastatteluaineistoa vasten uusliberaalia politiikkaparadigmaa. Luvun tavoitteena on vastata tutkimuskysymykseen ”Miten haastatteluaineistoista esiin nousevat empiiriset havainnot suhteutuvat uusliberaaliin politiikkaparadigmaa?”. Jokaisessa alaluvussa käydään erikseen keskustelua kustakin sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin osasta seuraavasti: Luvussa 6.1 tarkastellaan virkahenkilöiden epävarmuutta aiheuttavia kausaalisia syitä. Luvussa 6.2 analysoidaan virkahenkilöiden kääntymistä tieteen asiantuntijoiden puoleen. Luvussa 6.3 analysoidaan, olisivatko tieteen asiantuntijoiden heikentyneet mahdollisuudet identifioida ongelmia selitettävissä uusliberaalin politiikkaparadigman näkökulmasta. Luvussa 6.4 tarkasteltavan laajapohjaisen työryhmän valmistelemaa lopputulosta lähestytään vallitsevan asiantilan uudelleentuottamisena. Pääluvun 6 tavoitteena toisin sanoen on analysoida, olisivatko episteemisten yhteisöjen teoriaa tukevat empiiriset havainnot selitettävissä myös uusliberaalin politiikkaparadigman perusteella.

6.1 Tekniset asiakysymykset seurausta uusliberalismista

Teorian testaamiseen tähtäävään prosessinseurantamenetelmään kuuluu, että työhypoteesin kausaaliselle mekanismille kerättyä diagnostista todistusaineistoa peilataan kilpailevan hypoteesin kausaalisen mekanismin selitysvoimaan (Beach & Pedersen 2013, 14). Tämän luvun keskiössä on tarkastella sosiaalisen oppimisen kausaaliselle mekanismille kerättyä ja sen kautta jäsenneltyä haastatteluaineistoa ja analysoida, olisivatko aineistosta esiin nousevat havainnot myös selitettävissä uusliberaalin politiikkaparadigman kautta, joka kilpailevaa hypoteesia seuraten rajoittaa sosiaalista oppimista (Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Lähtien liikkeelle episteemisten yhteisöjen teorian kausaalisesta syystä, päätöksentekijöiden epävarmuudesta hahmottaa kansallisia intressejä, jonka Haas (1990, 54; 1992, 17) katsoo lisääntyvän ulkoisten shokkien ja teknisten asiakysymysten johdosta. Teknisten asiakysymysten itsessään voidaan kuitenkin yhtä hyvin katsoa olevan seurausta uusliberaalista politiikkaparadigmasta. Aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta käy nimittäin ilmi, että vallitseva tapa lähestyä kestävää kehitystä teknisvetoisesti on johtanut politiikka-alan epäpolitisoitumiseen (Martinuzzi 2016; Elgert 2010).

Myös haastateltavat ottavat annettuina teknisen lähestymistavan: ”Sehän oli, se on praktista [--] täytyy vaan löytää keinot, vähennykset, arvioida se kustannusrasitus”, kuvaa tieteen asiantuntija (Tieteen asiantuntija). Näkemys on kiinnostava, sillä se edustaa uusliberaalia tapaa lähestyä ympäristökysymyksiä kustannusnäkökulmasta. Uusliberalismin asemaan vallitsevana politiikkaparadigmasta onkin katsottu liittyvän, että ideologiset taustaoletukset ilmentyvät normaalina, standardina ja konventionaalisen analyttisenä viitekehyksenä (Schmidt & Thatcher 2013, 15). Juuri tästä näkökulmasta katsottuna kestävä kehitys jo käsitteenä kohdannut kritiikkiä 2000-luvun alusta lähtien (ks. Latouche 2004), sillä se pitää sisällään ajatuksen taloudellisesta kehityksestä, jossa ympäristönäkökulma pyritään huomioimaan vain siinä määrin, ettei se sekoita talouden rattaiden pyörimistä (Swyngedouw 2007). Samaan aikaan laadulliset ongelmat suurista rakenteellisista muutoksista fossiilisten polttoaineiden pitämiseksi maaperässä jätetään ongelmien asettelu ulkopuolelle, kun huomio keskittyy ainoastaan ilmakehässä olevien hiilidioksidipäästöjen seuraamiseen, mittaamiseen ja vähentämiseen suhteessa laskennallisiin oletuksiin. (Lohmann 2012, 100). Yhtä lailla kestävä kehitys voitaisiin myös lähestyä talouskasvun vapaaehtoisen rajoittamisen näkökulmasta, kuten kestävä kehityksen kriitikot esittävät (Giacomo 2014; Latouche 2004), ja miettiä, miten se on poliittisesti mahdollista toteuttaa, mikä vaatisi poliittisen keskustelun avaamista aiheesta (Zizek 2008).

Näin ollen Haasin (1992, 17) ajatus siitä, että tekninen asiakysymys lisää päätöksentekijöiden epävarmuutta hahmottaa kansallisia intressejä johtaa siihen, että he ovat alttiimpia ulkoiselle asiantuntemukselle pitää tuki paikkansa. Epävarmuuden voidaan myös katsoa olevan seurausta uusliberaalista politiikkaparadigmasta, joka kausaalisesti epäpolitisoi erinäisiä asiakysymyksiä. Tästä puolestaan syntyy epävarmuutta, koska ei voida esimerkiksi nojata perinteiseen oikeistovasemmistoakseliin ongelmaa lähestyttäessä. Näin ollen voidaan myös ajatella, että epävarmuuden lisääntyminen ja siitä johtuva alttius ulkopuoliselle asiantuntemukselle olisi pikemmin kausaalisen mekanismin osa kuin itse kausaalinen syy.

6.2 Epäpoliittisuus tieteen asiantuntijoiden pääsylippuna

Epäpoliittisuudesta puolestaan seuraa, että päätöksentekijät kääntyvät nimenomaan tieteen asiantuntijoiden, eivätkä esimerkiksi intressiryhmien puoleen. Myös Haas (1992, 17) katsoo, että episteeminen yhteisö läsnäolollaan saattaa estää tai rajoittaa kilpailevien

verkostojen, kuten intressiryhmien, vaikutusvaltaa keskusteluissa, sillä he nauttivat yksinoikeutta tiedolliseen auktoriteettiin. Näin ollen aineistosta nouseva havainto siitä, että työryhmän asettanut ministeriö on kääntynyt tieteen asiantuntijoiden puoleen ennen työryhmän asettamista kielii yhtä hyvin myös siitä, että he näyttäytyvät epäpoliittisen asiakysymyksen neutraaleilta asiantuntijoilta kuin ulospäin yhteneväseltä episteemiseltä yhteisöltä (Haas 1990, 54):

Hankkeen valmistelu alkoi sillä tapaa, että [ministeriö] pyysi meitä esittämään tällaisen kehikon siihen, että kuinka tää [--] tulis rakentaa, ja minkälaisia periaatteita siinä tulis noudattaa. Ja ennen kuin se työryhmätyö alkoi, niin me tuotettiin semmosen muistio. Ja muistion osana oli sit vielä tällaisia esimerkkejä siitä, että kuinka nyt vaikkostakin pitäisi laskea tai vastaavaa. Ja totta varmaan sitten tän myötä [meiltä] sit pyydettiin asiantuntijajäseniä siihen. (Tieteen asiantuntija)

Edellä olevassa sitaatissa työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa pääsyään asiantuntijaksi laajapohjaiseen työryhmään. Sen lisäksi, että havainto tukee episteemisten yhteisöjen teorian taustaoletusta siitä, että epävarmuus hälventää päätöksentekijöiden selkeitä poliittisia intressejä, sillä syy-seuraus-suhteita on hankala suhteuttaa, se myös vaikuttaa epäpoliittisuuden loogiselta seuraukselta. Koska tieteen asiantuntijat näyttäytyvät neutraaleina hallinnon silmissä, heille voi siirtää enemmän vastuuta: ”[O]n mahdotonta ajatella, että me täällä hallinnossa oltais tietoisia siitä, että mitä tietoa tästä nyt tarvitaan ja pystytään täysin itse välittämään sitä, [--] et se on sen takia tää osallistuminen niin keskeinen asia”, kuvaa työryhmään osallistunut virkahenkilö (Virkahenkilö). Tästä näkökulmasta katsottuna hankkeen teknisluontoisuuden voidaan katsoa olevan tieteen asiantuntijoiden puoleen kääntymiselle.

Tieteen asiantuntijoiden tiedollinen auktoriteetti, joka ilmenee poliittisesti neutraalina hallinnon silmissä, näyttäisikin avaavan heille ovia, jotka eivät välttämättä sidosryhmäosallistujille aukene: ”Tää hankehan valmisteltiin nyt sitten virkamiestyönä, ja sit tutkijat oli siinä tällasena neuvooantavassa roolissa”, kuvaa työryhmään osallistunut virkahenkilö (Virkahenkilö). Toisen virkahenkilön näkemykset tukevat ajatusta:

[E]hkä se työskentely olis ollu riittäisempaa ilman heidän⁷ vaikutusta myöski. Voi ehkä näin olettaa, että siinä semmoset sektori-intressit olis ehkä noussu vahvemmin esiin, kun se pohjavire oli kuitenkin tällainen vahva tietopohjanen. (Virkahenkilö)

Rakennekeskeinen lähestymistapa ei kuitenkaan kykene selittämään sitä, miksi päätöksentekijät kääntyivät juuri kyseisten tieteen edustajien puoleen. Toki voidaan olettaa, että kyseiset tieteen asiantuntijat ovat sellaisia, jotka osaavat kommunikoida uusliberalismiyhteensopivalla kielellä ja ilmaista laadullisia näkökulmiaan myös numeerisesti. Tämä näkökulma selittyy myös politiikkarelevantilla kielellä, joka on yksi selittävä tekijä episteemisten yhteisöjen tiedollisen auktoriteetin takana (Haas 1992, 17). Siinä missä epäpoliittisuus itsessään ajaa työryhmän koostumusta tiettyyn suuntaan, näkemys työryhmään osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden tiedollisesta auktoriteetista näyttäisi parhaiten selittävän sen, miksi juuri kyseiset henkilöt ovat valikoituneet työryhmään tieteen asiantuntijoiksi. Virkahenkilön näkemys siitä, että työryhmään osallistuneet tieteen asiantuntijat ovat ”--meritoituneita tutkijoita [--] [tällä] alalla, että kyl ne tietenkin herättää henkilöinäkin kunnioitusta ja niiden osaaminen on kiistaton” tukee väitettä (Virkahenkilö).

6.3 Teknistä apua, muttei ongelmien asettelua

Tieteen asiantuntijoiden pääsystä mukaan työryhmän kokoonpanoon seuraa, että he ovat päässeet vaikuttamaan ehdotusten valmisteleamiseen, jolla on ongelmien identifioimisen ohessa keskeinen rooli sosiaalisen oppimisen kausaalisissa mekanismeissa (Haas 1990, 62). Johtuen tieteen asiantuntijoiden muita alemmasta asemasta työryhmän sisäisessä hierarkiassa, työryhmälle ennalta asetetusta budjettirajoitteesta, poliittisesta ohjauksesta sekä keskeisten verotus- ja sääntelykeinojen puuttumisesta seuraa, että heidän vaikutusmahdollisuutensa ongelmien identifioimisen suhteen ovat heikentyneet. Tieteen asiantuntijoiden keskeisenä roolina näyttäisikin lähinnä olleen laatia perusteita sille, miten eri sektoreiden välisiä toimenpide-ehdotuksia voidaan arvioida keskenään. Tarkoitusta varten he ovat tuottaneet laskelmia ja taustamuistiinpanoja, joiden kautta eri sektoreiden itse tuottamia tavoitteita ja toimenpiteitä on pyritty suhteuttamaan ja vertailemaan keskenään. Ympäristökysymysten lähestyminen kustannus-hyöty-näkökulmasta seuraa uusliberaalia tapaa lähestyä poliittisten tavoitteiden asettelua

⁷ Heillä haastateltava viittaa työryhmään osallistuneisiin tieteen asiantuntijoihin.

(Evans & Sewell 2013; Hay 2004). Tutkimuksen kannalta kiinnostavaa on se, että tieteen asiantuntijat ovat haastateltavien näkemysten perusteella saaneet suhteellisen itsenäisesti laatia kriteerejä eri toimenpiteiden väliselle vertailulle. Mikäli se pitää paikkansa, kysymys kuuluu, minkä takia tieteen asiantuntijat ovat vapaaehtoisesti esittäneet kustannus-hyöty-mallia relevantiksi tavaksi lähestyä eri toimenpiteitä?

Yleisellä tasolla sen voidaan katsoa kuvastavan uusliberalismin asemaa vallitsevana poliittisena paradigmana, jossa sen taustaoletukset ilmentyvät normaalina, standardina ja konventionaalisen analyttisenä viitekehyksenä lähestyä politiikkatoimenpiteitä (Schmidt & Thatcher 2013, 15). Tästä näkökulmasta katsottuna myös tieteen asiantuntijoiden tulee omaksua taloudellinen argumentointitapa, jotta heidän edustamansa tutkittu tieto otetaan vakavasti hallinnon silmissä, vaikka he itse vastustaisivatkin taloudellisen tehokkuuden kautta tehtävää vertailua. He toisin sanoen siis vapaaehtoisesti omaksuvat taloudellisen argumentointitavan, jotta voisivat samaa kieltä soveltaen argumentoida kannattamiensa politiikkatoimenpiteiden puolesta (ks. esim. Cammaerts 2015). Näkökulma käy ilmi tieteen asiantuntijoiden näkemyksistä kysyttäessä heiltä, minkälainen tieto kiinnostaa päättäjiä:

[V]armasti semmonen niin ku insinööri ja talous ja numerot on sellaset, mitkä aina kiinnostaa. Raha, ja just se, mitä nää maksaa, niin on varmaan siis niitä ykkösjuttuja, mitä vaikutuksii täl on. Niin semmonen. (Tieteen asiantuntija)

Ohessa työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa näkökulmastaan poliittishallinnollisia tietotarpeita alallaan. Tieteen asiantuntijat toisin sanoen vaikuttaisivat lähtevän liikkeelle siitä oletuksesta, että hallinnossa työskenteleviä virkahenkilöitä kiinnostaa talous- ja insinöörیتieteet. Tästä näkökulmasta katsottuna on ihan luonnollistakin, että pyrkiessään vaikuttamaan heidän täytyy omaksua ikään kuin vihollisen kieli, jolla argumentoida, jotta heidät edes tunnustetaan relevantteina keskustelun osapuolina (ks. esim. Cammaerts 2015). Toinen tieteen asiantuntija yksiselitteisemmin ilmaisee, että ”[k]eskustelu siis VM:n kanssahan edellyttää sitä, ja nehän tuijottaa semmosiaki sinänsä ihan järkeviä perusasioita, ett jos esitetään toimia, niin niiden pitää olla semmosia, ettei tuu kohtuuttomii kustannuksia, että ne on sillai kustannustehokkaita, niin ku sanotaan” (Tieteen asiantuntija).

Omaksuessaan taloudellisen argumentoinnin ja typistäessään eri politiikkatoimenpiteet kustannus-hyöty-vertailun alaisiksi tieteen asiantuntijat kuitenkin luopuvat niistä keskeisistä laadullisista argumenteistaan, jotka saattaisivat puoltaa ympäristön kannalta merkittävämpiä, mutta talouden näkökulmasta tehottomampia vaihtoehtoja. Öljyyn perustuvien käytäntöjen lopettaminen annettiin esimerkiksi toimenpiteestä, joka ei ole kustannustehokas, mutta edistää kestävästä kehityksen saavuttamista. Tutkimuskirjallisuudessa ilmiöön viitataan uusliberalismin tiedon laatua sääntelevällä vaikutuksella, minkä on katsottu heikentäneen sosiaalista oppimista päätöksenteon valmistelussa (ks. esim. Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Tämän lisäksi aineistosta nousee myös esille, kuinka numeerisella esitystavalla voidaan vertailla laadullisesti erilaisia toimenpiteitä yhteisen numeerisen tavoitteen edessä. Tällöin toimenpiteiden pitkän aikavälin vaikutukset saattavat kalveta lyhyen aikavälin voittojen edessä (Lohmannin 2012, 91). Sen lisäksi, että se mahdollistaa eritasoisten toimenpiteiden rinnastamisen keskenään, se voi myös johtaa tilanteeseen, jossa mandaatilta toiselle siirtäminen on parempi vaihtoehto, sillä se aiheuttaa *numeerisesti* suuremman hyödyn, vaikka todellisuudessa ongelma vain hävitetään. Samaan aikaan öljyyn perustuvien käytäntöjen lopettaminen, joka haastateltavien mukaan aiheuttaisi ympäristön näkökulmasta suuremman hyödyn, näyttäytyy samalla vertailuasteikolla puolestaan tehottomana. Työryhmään osallistunut virkahenkilö kuvaa tilannetta ja katsoo, kuinka kustannustehokkuusvaatimus liittyy myös verotukseen:

[E]hkä se VM sit käännytetään niissä veroasioissa, että, ett sieltä, sielt varmaan, ja sit, sitte aletaan tekemään myös semmosta tukipolitiikkaa, mikä ei välttämättä oo heti kustannustehokasta, mut sit [ympäristön] kannalta se on, että lähinnähän puhutaan öljyyn perustuvien käytäntöjen lopettamisesta, joka on semmonen toimenpide, joka tulee aika kalliiks, mutta se, sillä päästään sitte aika isosta päästökakusta [ympäristön] näkökulmasta aina. Ett se oli, se oli se, mistä käytiin paljon keskustelua, että pitääkö siihen tehdä toimia vai ei. (Virkahenkilö)

Oheinen sitaatti on esimerkki tiedon laadun sääntelyn vaikutuksesta vaihtoehtoisten suoritustapojen mahdollisuuksien heikentymiseen (ks. esim. Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Keskustelu öljystä tosin liittyy myös siihen, ettei työryhmän käytössä ole ollut verotus- ja sääntelyinstrumentteja keinovalikoimassaan. Havainto ei suinkaan ole kontekstisidonnainen, vaan käy ilmi uusliberalismia käsittelevässä

tutkimuskirjallisuudesta, jossa katsotaan, että valtiot ovat luopuneet keskeisistä verotus-, suunnittelu-, ja sääntelyinstrumenteistaan sekä korvanneet ne tuotteistamisella, markkinamekanismilla ja yksityistämällä (MacNeil ja Paterson 2012, 232). Schmidt & Thatcher (2013, 20-21) puolestaan katsovat uusliberalismin kestävyiden rakentuvan juuri sen dominoinnille keskusteluissa, jossa keskeiset peruseriaatteen, kuten kilpailun luonnollinen ja positiivinen asiantila tai näkemys valtiosta aina tehottomampana kuin yksityinen sektori, hallitsevat. Tämä näyttäisi pitävän paikkansa myös tutkimukseni kontekstissa.

Kolmantena selitystekijänä tieteen asiantuntijoiden omaehtoiselle kustannus-hyötynäkökulman käyttämiselle toimenpiteiden välisessä vertailussa voidaan katsoa olevan Britanniasta saadut hyvät käytännöt. Ne ovat saattaneet pitää sisällään liberaaliin markkinatalouteen sopivia elementtejä valtion pienestä roolista (Hall & Soskice 2001, 19). Tieteen asiantuntijan näkemys siitä, että he painivat samanlaisten ongelmien parissa, on toki paikkansa pitävä ja koskee juurikin kustannustehokkuusvaatimusta, joka hänen sanojensa mukaan tarkoittaa sitä, että ”-- joku tavoite pyritään saavuttamaan pienimmän mahdollisin kustannuksin. Ja ku semmonen puuha tehään, niin sit se vaatii kyl aina politiikkaa” (Tieteen asiantuntija). Ongelmia tieteen asiantuntijan mukaan seuraa eri tasoisten toimenpiteiden yhteensovittamisesta siten, etteivät ne pois sulje tosiaan:

[H]irnu paljon brittien kans mietittiin sitä, että miten, ku tää on tämmönen, että yks taloustieteen perus, perusjuttuja, tää kustannustenlaskenta, miten se pitäs muotoilla niin, ett se meidän optio sinne tulevaisuuteen säilyy ja että minkälaisii ratkasuja ne on tehny. [--] Ja tota sil oli kyllä aika iso vaikutus itse asias siihen, mihin, mihin kulmaan tuo tuota kehikko, mitä me tarvittiin, käänty, mitä osittain siis, mitä tuolla tehtiin. (Tieteen asiantuntija)

Ongelmat toisin sanoen varmasti ovat jaettuja ja osittain selittyy sekin uusliberaalilla politiikkaparadigmalla kustannustehokkuusvaatimuksineen. Yksinkertaistavaa kuitenkin tieteen asiantuntijan näkemyksessä on se, ettei hän ota huomioon maiden erilaisia poliittistaloudellisia konteksteja. Britannia nimittäin perinteisesti luokitellaan liberaaliksi markkinataloudeksi kun taas Suomi muiden Pohjoismaiden ohessa koordinoituksi markkinataloudeksi, millä puolestaan on selitetty maiden erilaisia ratkaisuja samoihin ongelmiin (Hall & Soskice 2001, 19). Koordinoituilla

markkinatalouksilla on kaiken lisäksi katsottu olevan paremmat mahdollisuudet edistää ympäristöpoliittisia toimenpiteitä perustuen valtion ja yksityisen sektorin väliseen korporatistiseen historiaan (MacNeil & Paterson 2012, 234).

Tutkimuksen kannalta havainto on mielenkiintoinen ennen kaikkea siitä näkökulmasta, että Suomella pitäisi kyseistä jaottelua seuraten olla Britanniaa paremmat toteuttaa ympäristöpolitiikkaa. Voiko toisin sanoen olla, että hyvää tarkoittavat hyvät käytännöt huomatta sivuuttavat sen, että se, mikä on Britanniassa mahdotonta, saattaa Suomessa ollakin mahdollista? Viittaan tällä ennen kaikkea siihen, että Suomessa saattaisi olla paremmat mahdollisuudet vertailla politiikkatoimenpiteitä myös taloudellisen viitekehyksen ulkopuolella. Havainto on kiinnostava myös siksi, että erilaisista poliittista konteksteista omaksutut hyvät käytännöt tai toimenpiteiden perusteet ovat myös tapa, jolla uusliberaalin politiikkaparadigman katsotaan alun perin rantautuneen Suomeen. Uusliberalismin poliittisen ideologian kannatuksen sijaan keskeisessä roolissa ovat olleet uusliberaalit argumentit lainsäädännön perusteluissa ja sittemmin konkreettiset politiikkatoimet, jotka ovat rantautuneet niitä valmistelleiden virkahenkilöiden kautta suomalaiseen kontekstiin. (Alasuutari 2006, 49) Tästä näkökulmasta katsottuna Haasin (1992) matkimiseen perustuvat sosiaalinen oppiminen politiikkatoimissa tapahtuvien muutoksien aikaan saamiseksi ei automaattisesti ole positiivinen asia. Se saattaa laittaa kiertoon toimivia politiikkatoimia ja -tavoitteita ikään kuin ei olisi mahdollista saavuttaa mitään niiden yli. Poliitiikkatoimien transnationaalinen diffuusion onkin katsottu homogenisoineen eri maiden päätöksentekoprosesseja, joista uusliberalismin leviäminen maasta toiseen on oiva esimerkki (Meyer 2000).

6.4 Lopputulos vallitsevan asiantilan heijastumana

Vaikka tieteen asiantuntijoiden hyödyntäminen työryhmän työssä on ollut työmäärällisesti suurta, heidän roolinsa ongelmien identifioimisen suhteen on ollut vähäistä. Heidän alempi asema työryhmän sisäisessä hierarkiassa on johtanut siihen, etteivät he ole voineet mandaattinsa puitteissa tehdä esityksiä työryhmän esityslistaan. Tämän on entisestään korostanut heidän teknistä rooliaan. Paradoksaalisesti voidaankin todeta, että heidän asiantuntemustaan on hyödynnetty juuri uusliberalismille ominaiseen tiedon laadun sääntelyyn, jossa laadullisia ominaisuuksia muutetaan määrällisiksi, mikä aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen johtaa siihen, että uusliberalismin

arvoasteikolla heikosti pärjäävät toimenpiteet suljetaan ulos epärelevantteina (ks. esim. Lohmann 2012). Aineistosta nouseekin esille tilanteita, joissa tieteen asiantuntijoiden esittämät näkökulmat näyttäytyvät poliittisen realismin näkökulmasta mahdottomilta:

Aika usein ne, ne näkemyserot oli sellasia, että tutkijat esitti jotain, ja sit hallinnosta oltiin silleen, että no, että toi ei onnistu. [--] Tutkijatki ymmärsi sen, että he eivät ole niitä päättäviä jäseniä, vaan he ovat nimenomaan asiantuntijajäseniä. Mut kyllä he hyvin aktiivisesti otti osaa siihen keskusteluun ja toi erilaista näkökulmaa. Ja se oli osaltansa tosi hyvä. Se varmasti avas sitä keskustelua enemmän. Mutta, mutta sit myös niitä erimielisyyksiä ehkä tuli siitä heidän, että mitä he ehdotti, että pitäis tehdä versus sit, mitä hallinnon ihmiset sanoo, että mikä on mahdollista sillä heidän, heidän alallaan ja tavallaan siitä perspektiivistä katsottuna. (Virkahenkilö)

Virkahenkilön näkemystä tieteen asiantuntijoiden epärealistisista ehdotuksista voidaan hyvinkin lukea uusliberaalin politiikkaparadigman kautta, jossa sen arvoasteikolta poikkeavat ehdotukset pärjäävät huonosti politiikkatoimenpiteiden välisessä vertailussa (Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Näin ollen on loogista, että työryhmän valmistelemaan lopputulokseen on päätynyt toimenpiteitä, jotka ovat sekä kustannustehokkaita että luovat uusia markkinoita kestävä kehityksen ratkaisuille. Sen sijaan toimenpiteet, jotka olisivat toimiakseen tarvinneet valtiollista sääntelyä ja verokompensointia, joista öljyyn perustuvien toimintojen lopettaminen on keskeisin ehdotus, jäivät työryhmän valmistelemasta lopputuloksesta pois.

Toki asiantilaa olisi voinut muuttaa tieteen asiantuntijoiden muodollinen status jäsenenä, mikä olisi antanut heille esitysoikeuden ja sitä kautta keinon identifioida ongelmia työryhmän käsiteltäväksi. Tämä puolestaan olisi saattanut heijastua myönteisesti työryhmän valmistelemassa lopputuloksen sisältöihin. On myös mahdollista, että uusliberaali logiikka on mennyt tieteen asiantuntijoiden henkilöihin niin syvälle, että he ovat omaehtoisesti omaksuneet taloustieteellisen tavan perustella edustamiensa näkemyksiä (ks. Cammaerts 2015). Tämä kuitenkin asettaa laadullisesti eri asteikoilla olevat politiikkatoimenpiteet keinotekoiseen vertailuasetelmaan, jossa kustannustehokkaampi vaihtoehto voittaa aina (vrt. Morgan & Cole-Hawthorne 2016). Tämä näyttäisi pitävän paikkansa myös tämän tutkimuksen kontekstissa.

7 SIIRTYYKÖ TUTKITTU TIETO PÄÄTÖKSENTEKOON?

Tämän luvun tarkoituksena on jatkaa analyysiluvuissa 5 ja 6 syntynyttä keskustelua tieteen asiantuntijoiden roolista tarkasteltavassa laajapohjaisessa työryhmässä. Tavoitteena on kriittisesti pohtia sitä, mitä deduktiivista päättelyä soveltaneen analyysin pohjalta voidaan päätellä. Tämän lisäksi tarkoitus on käydä keskustelua siitä, voidaanko tieteen asiantuntijoiden ja virkahenkilöiden kokemusten pohjalta todeta, että sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi selittää tieteen asiantuntijoiden roolia tarkasteltavassa laajapohjaisessa työryhmässä. Käytännössä tämä tarkoittaa keskustelua kahden aikaisemman analyysiluvun pohjalta: Luvussa 7.1 episteemistä yhteisöä lähestytään väylänä tutkitun tiedon ja laajapohjaisen työryhmän välillä. Luvussa 7.2 analysoidaan tieteen asiantuntijoiden roolia laajapohjaisessa työryhmässä sekä episteemisten yhteisöjen teorian että uusliberaalin politiikkaparadigman kautta. Luvussa 7.3 käydään keskustelua tämän tutkimuksen kontekstisidonnaisista havainnoista uusliberaalin politiikkaparadigman kautta. Luvussa tieteen asiantuntijoiden roolia oppimisen kausaalisen mekanismin suhteutumista yhtäältä empiiriseen aineistoon ja toisaalta suhteessa uusliberaaliin politiikkaparadigmaan. Luvussa 7.3 pohditaan, läpäiseekö sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi niin sanotun Hoop-testin. Luvussa 7.4 pohditaan tutkimustulosten tulkintaa ja niiden suhteutumista aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen.

7.1 Episteemisten yhteisöjen teorian taustaoletukset koetuksella

Aineiston tarkastelu toimijakeskeisen episteemisten yhteisöjen teorian (Haas 1992) kautta on antanut relevantit linssit niille tavoille, joilla tieteen asiantuntijoita laajapohjaisessa työryhmävalmistelussa hyödynnetään sekä strategioilla, joita tieteen asiantuntijat itse tutkitun tiedon edustajina pyrkivät hyödyntämään. Analyysin pohjalta kuitenkin vaikuttaisi siltä, että päätöksentekoa ohjaavana kausaalisen voimana tieteen ja objektiivisuuden sijaan pikemminkin on uusliberaali politiikkaparadigma. Deduktiivisen päättelyn antina kaikista rajoituksista huolimatta onkin sen mahdollisuus valottaa teorioiden taustalla piileviä tausta-ajatuksia. Tässä tutkimuksessa sitä on hyödynnetty teorian testaamiseen tähtäävän prosessinseurantamenetelmän kautta. Haastatteluaineistoa on analysoitu deduktiivisesti episteemisten yhteisöjen teorian kautta, minkä jälkeen havainnot on peilattu deduktiivisesti uusliberaalin politiikkaparadigmaan. Prosessinseurantamenetelmän kielellä sillä viitataan kausaalisen mekanismin todentamiseen empiirisestä aineistosta hyödyntämällä työ- ja kilpailevaa

hypoteesia siten, että aineistoa analysoidaan niiden väliin jäävien kausaalisten mekanismien kautta. (Beach & Pedersen 2013, 102.)

Analyysin pohjalta vaikuttaisikin siltä, että tässä tutkimuksessa sovelletun kilpailevan hypoteesin taustaoletukset siitä, että uusliberalismi rajoittaa sosiaalista oppimista (Morgan & Cole-Hawthorne 2016; Cammaerts 2015), jäävät voimaan. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta uusliberalismin on katsottu muuttavan asiakysymyksiä teknisiksi ja asiantuntijavetoisiksi. Kestävän kehityksen kontekstissa sillä viitataan ympäristön kestävyuden yhdistämistä talouden kehitykseen, mikä pakottaa lähestymään politiikka-alaa teknisten ratkaisuiden kautta, sillä kestävämmän talousjärjestelmän muuttamisesta ei avata poliittiselle keskustelle. (Swyngedouw 2007; Latouche 2004.) Vasta tästä puolestaan voisi ajatella seuraavan, että ministeriöissä työskentelevien virkahenkilöiden epävarmuus hahmottaa kansallisia intressejä lisääntyä, sillä epäpoliittisuudesta johtuen ei voida esimerkiksi nojata perinteiseen oikeisto-vasemmisto-akseliin. Näin ollen epävarmuuden lisääntyminen ja siitä johtuva alttius ulkopuoliselle asiantuntemukselle vaikuttaisivat pikemminkin olevan kausaalisen mekanismin osia kuin itse kausaalinen syy toisin kuin Haas (1992, 17) väittää. Tästä puolestaan tutkimukseni kontekstissa episteemisten yhteisöjen teorian tavoin seuraa, että tieteen asiantuntijat näyttäytyvät kestävä kehityksen neutraaleina asiantuntijoina.

Rakenteellinen näkökulma ei kuitenkaan yksin pysty selittämään sitä, miksi juuri tietyt tieteen asiantuntijat päätyvät jäseniksi ministeriön asettamaan laajapohjaiseen työryhmään toisin kuin episteemisten yhteisöjen teoria. Sen puitteissa selittävänä tekijänä on tieteen asiantuntijoiden tiedollisen auktoriteetti (Haas 1992, 17). Vaikuttaisikin siltä, että kilpailukyky-yhteiskunnassa myös asiantuntemus on henkilöitynyttä. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden havaintojen pohjalta ilmiötä saattaa osittain myös selittää komitealaitoksen lakkauttaminen vuonna 2003, mikä puolestaan korreloi tieteen asiantuntijoiden aseman heikentymisen ja määrän vähentymisen kanssa ministeriöiden asettamissa laajapohjaisissa työryhmissä viimeisten 20 vuoden aikana (Holli & Turkka 2020). Komitealaitoksen lakkauttamisen on myös katsottu tehneen tieteellisestä neuvonannosta läpinäkymättömämpää (Luhtakallio 2019; Ylönen & Kuusela 2019). Tämän tutkielman havainnot tieteen asiantuntijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien korostumisesta sisäänpääsykriteereinä ministeriön asettamaan laajapohjaiseen työryhmään tukevat aikaisemman tutkimuksen havaintoja siirtymisestä kohti yksilökeskeisenpää kilpailukyky-yhteiskuntaa (Heiskala &

Luhtakallio 2006).

Koska tieteellinen asiantuntemus instituutiona näyttäisi aikaisemman tutkimuksen perusteella olevan heikkenemään päin, ei ole ihme, että tieteen asiantuntijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet korostuvat. Episteemisten yhteisöjen teoria on toimijakeskeisyydessään antanut linssit havainnoille: sen valossa tieteen asiantuntijat ovat päätyneet tutkittavaan työryhmään akateemisen meritoitumisensa, henkilökohtaisen kiinnostuksensa sekä politiikkarelevantin kommunikointitapansa vuoksi. Nämä yhdessä muodostavat heidän tiedollisen auktoriteettinsa valtionhallinnon silmissä (Haas 1992, 17). Mikäli henkilökohtaiset ominaisuudet korostuvat, silloin yhtä hyvin myös eri identiteettikategoriat, kuten henkilön sukupuoli tai ikä, voivat muodostua joko tiedollista auktoriteettia lisääväksi tai heikentäväksi tekijäksi. Tähän ei rajoituksen puitteissa olla otettu kantaa, mutta olisi tärkeä näkökulma jatkotutkimusta ajatellen.

Analyysin pohjalta voidaan todeta, että useimmiten paras asiantuntemus löytyy kansallisista tutkimuslaitoksista, joista on totuttu kysymään neuvonantoa. Tieteen asiantuntijoiden edustamat taustaorganisaatiot toimivat niin ikään laadunvarmistimina asiantuntijoiden akateemisesta meritoitumisesta, mikä vähäisillä resursseilla olisi hankala muutoin selvittää (Virkahenkilö). Näkökulma tukee teoreettisen viitekehyksen oletuksia siitä, että yksittäiset episteemisen yhteisön jäsenet voivat lisätä vaikutusvaltaansa toimimalla kansallisissa tutkimuslaitoksissa perustuen tiiviimpään valtion ja kansalaisyhteiskunnan väliseen yhteyteen niissä (Haas 1990, 57). Kontekstista esiin nousevana yksityiskohtana kuitenkin on kansallisten tutkimuslaitosten eriytyminen siten, että haastateltavat pystyivät ykskantaan toteamaan, että ympäristöministeriö käyttää Suomen ympäristökeskusta, maa- ja metsätalousministeriö Luonnonvarakeskusta, liikenne- ja viestintäministeriö VTT:tä. Tämän lisäksi esiin nousivat Ilmastopaneeli ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, jotka ovat keskeiset tahot, joilta pyydetään neuvonantoa ympäristö- ja kehityskysymyksissä. Näin ollen ei riitä, että tieteen asiantuntija on kirjoilla kansallisessa tutkimuslaitoksessa – hänen täytyy myös olla hallinnonalan näkökulmasta oikeassa kansallisessa tutkimuslaitoksessa, mikäli haluaa tutkimustuloksensa päätöksenteon rakenteisiin.

Toisaalta on myös perusteltua tuoda esille Suomen korporatistinen historia, jossa päätöksentekoon ovat perinteisesti päässeetkin etuoikeutettujen intressien edustajat (Rainio-Niemi 2015). Mikään ei estä sitä, etteikö kyseinen logiikka pätsisi työmarkkinajärjestöjen lisäksi myös kansallisten tutkimuslaitosten kontekstissa, jolloin kansallisissa tutkimuslaitoksissa kirjoilla olevat tieteen asiantuntijat vaihtavat asiantuntemustaan poliittiseen vaikutusvaltaan. Tämä voisi yhtä lailla selittää tässä tutkimuksessa esiin nousseita havaintoja episteemisten yhteisöjen teorian ohella. Näin ollen kyse voikin olla enemmän tieteen asiantuntijoiden edustamista taustaorganisaatioista, eikä niinkään heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Tosin haastatteluaineistosta nousevat havainnot, kuten työryhmään osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden meritoituminen ja tieteen asiantuntijoiden herättämä kunnioitus henkilöinä, viittaavat vahvasti henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Tämä on siinä määrin myös kiinnostavaa, sillä episteemisten yhteisöjen teoria on pitkälti anglosaksisten maiden, ennen kaikkea Yhdysvaltojen, ympärille rakentunut teoria episteemisten yhteisöjen kautta tapahtuvasta muutoksesta politiikkatoimenpiteissä (Haas 1992). Kielivätkö tämän tutkielman yhtenäisevät havainnot siis siirtymisestä lähemmäksi anglosaksisia maita?

7.2 Politiikkarelevanttia kommunikaatiota, vai rakenteistumista?

Analyysin pohjalta on myös noussut esille, etteivät kansalliset tutkimuslaitokset välttämättä kilpaile keskenään, jolloin yhdellä aihealueella on kärjistetyksi yksi tiedontuottaja, joka valmistelee laskelmat ja taustamuistiinpanot. Eri tahoilla tuotettujen taustamateriaalien pohjalta puolestaan käydään keskustelua politiikkatoimenpiteistä. Kysymys siitä, ovatko nämä eri tahoilla tuotetut laskelmat yhteismitallisia, on olennainen. Tämä nousi esille myös haastateltavien kokemuksista. Haastateltavat katsovat, kuinka työryhmään osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden pääasiasiallinen rooli on liittynyt eri sektoreiden tuottamien tavoitteiden ja politiikkatoimenpiteiden keskinäisen vertailun mahdollistamiseen. Tavoitetta varten he ovat tuottaneet laskelmia ja selvityksiä työryhmän kokousten välissä, mutta myös ennen laajapohjaisen työryhmän asettamista. Paradoksaalisesti juuri työryhmään osallistuneiden tieteen asiantuntijoiden asiantuntemusta onkin sovellettu laadullisten ominaisuuksien kääntämiseksi määrällisiksi, mistä aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa käytetään nimitystä tiedon laadun sääntely (Lohmann 2012). Tiedon laadun sääntely puolestaan on yksi keskeisistä tämän tutkimuksen kilpailevan hypoteesin muodostavan kausaalisen

mekanismin osista, joilla uusliberalismi rajoittaa sosiaalista oppimista (Morgan & Cole-Hawthorne 2016).

Tämän niin kutsutun uusliberalismiyhteensopivan kommunikointityylin voidaan teoreettisesta viitekehyksestä riippuen katsoa edustavan joko politiikkarelevanttia kieltä (Haas 1992), tai normaalia tapaa toimia, joka kuvastaa uusliberaalin politiikkaparadigman ottamista annettuna (Schmidt & Thatcher 2013). Uusliberalismin odotusarvoisesta asemasta johtuen jopa sen vastustajien pitää omaksua uusliberalismin arvojen mukainen tapa argumentoida (Cammaerts 2015). Tämän lisäksi havaintoa voidaan myös pitää toimijan ja rakenteen välisenä rakenteistumista, jossa tieteen asiantuntijat ottavat huomioon heitä rajoittavan uusliberaalin politiikkaparadigman ja omaksuvat sen edellyttämä kielen, jotta voivat edistää tutkittuun tietoon perustuvia argumenttejaan. Tämä eräällä tapaa on myös Haasin (1992) ajatus politiikkarelevantista kielestä. Toimimalla näin he käänteisesti kuitenkin tulevat uusintaneeksi vallitsevaa asiantilaa rakenteistumisen kautta (Giddens 1979.) Aineistosta nousee selkeästi esille, kuinka myös tutkijat ovat tietoisia siitä, minkälainen asiantuntemus valtionhallinnossa kiinnostaa. Työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kiteyttää valtionhallinnon tietotarpeet osuvasti seuraavassa sitaatissa:

[V]armasti semmonen niin ku insinööri ja talous ja numerot on sellaset, mitkä aina kiinnostaa. Raha, ja just se, mitä nää maksaa, niin on varmaan siis niitä ykkösjuttuja, mitä vaikutuksii täl on. Niin semmonen. (Tieteen asiantuntija.)

Toki voidaan myös ajatella, että tieteen asiantuntijoiden valmistelevat muistiot ja laskelmat pitävät sisällään taustaoletuksia. Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi tavoitteen alistamisesta taloudelle myös yksinkertaisesti siksi, että sen laadintaan on saatu hyviä käytäntöjä Britanniasta. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella Britannia edustaa niin sanottua liberaalin markkinatalouden arkkityyppiä kun taas Suomi kyseisellä jaottelulla määritellään koordinoituksi markkinataloudeksi (Hall & Soskice 2001). Henkilökohtaisella tasolla ilmiö saattaa myös liittyä oman asiantuntemuksen oikeuttamiseen viimeiseen asti kilpailukyky-yhteiskunnassa, ettei heitä vain korvattaisi toisilla, paremmilla tieteen asiantuntijoilla (Cammaerts 2015). Tämä kävisi järkeen, sillä yleisenä trendinä viimeisten 20 vuoden aikana on ollut, että tieteen asiantuntijoiden asema on heikentynyt ja määrä puolittunut ministeriöiden asettamissa laajapohjaisissa työryhmissä (Holli & Turkka 2020).

Uusliberalismiyhteensopivalla kielellä kommunikoimisesta joka tapauksessa seuraa, että tieteen asiantuntijat erkaantuvat tutkitusta tiedosta ja heidän kausaalinen kapasiteettinsa välittää tutkittua tietoa estyy.

Kuten analyysistä on käynyt ilmi, ongelmia onkin seurannut tilanteista, joissa vastakkain ovat olleet tavoitteet tai ongelmat, jotka eivät välttämättä näyttäyty edukseen puhtaalla kustannus-hyöty-asteikolla, mutta ovat merkittäviä ympäristön näkökulmasta. Tämän lisäksi haasteellisia ovat olleet toimenpide-ehdotukset, jotka toimiakseen tarvitsisivat valtion aktiivista roolia, sillä pelkkä markkina- tai hintamekanismin varassa oleminen vain lisäisi sosiaalista epäoikeudenmukaisuutta. Sääntely- ja veroinstrumenttien puuttuminen työryhmän keinovalikoimasta, ja joiden käyttöä valtiovarainministeriö haastateltavien perusteella on vartioinut, on ollut toinen keskeinen sosiaalisen oppimisen kausaalista mekanisme heikentävä tekijä. Analyysin perusteella se on esimerkiksi johtanut siihen, että tieteen asiantuntijoiden kannattamia näkemyksiä on karsiutunut pois työryhmän valmistelemasta lopputuloksesta, sillä sellaisinaan ne olisivat olleet epäoikeudenmukaisia.

7.3 Uusliberalismi kontekstisidonnaisten havaintojen tulkkina

Verotus- ja sääntelyinstrumenttien puuttuminen ei kuitenkaan ole pelkästään tämän tutkimuksen kontekstisidonnainen havainto. Kilpailevan hypoteesin valossa se liittyy pikemminkin taloudellisen uusliberalismin ydinpäämääriin. Niihin kuuluu ajatus valtiosta lähinnä taloudellisen vaihdon fasilitoijana, ei sen aktiivisena osapuolena. (Evans & Sewell 2013, 37; Schmidt & Thatcher 2013, 15.) Käytännössä se tarkoittaa keynesiläisen talouspolitiikan, jossa kotimaista kysyntää säädellään veroilla ja julkisilla investoinneilla, sivuuttamista (Hay 2004, 508; MacNeil & Paterson 2012, 232). Tämän tutkimuksen kontekstissa kyseisten instrumenttien puuttumisella näyttäisi olleen merkittävä vaikutus siihen, mitä poliittisia toimenpiteitä voidaan ylipäättänsä edes ehdottaa. Tämän lisäksi työryhmän lopputulokseen näyttäisi vaikuttaneen työryhmälle ennalta asetettu budjetti, mitä työryhmään osallistunut tieteen asiantuntija kuvaa näin:

Lopputuloksen kannalta merkittävää ainakin, oli se, että hallitus ei kauheesti halunnu laittaa rahaa mihinkään tähän. Että, että se varmasti vaikutti siihen niihin politiikkakeinoihin, mitä sieltä tuli ulos. Että ne on vähä hassujaki osittain, koska niihin ei voi budjettirahotusta käyttää. (Tieteen asiantuntija)

Eli toisin sanoen kestävä kehitys edistävälle politiikkatoimenpiteille on myös ennalta asetettu hintalappu sen suhteen, kuinka paljon ne saavat kustantaa. Huomio on kiinnostava monestakin syystä. Ensiksikin se kertoo siitä, kuinka tieteen asiantuntijoiden vaikutusmahdollisuudet ovat alisteisia poliittiselle ohjaukselle ja valtasuhteille, mikä on asia, josta episteemisten yhteisöjen teoriaa on kritisoitu (ks. esim. Zito 2017). Havainto on kiinnostava myös suomalaisen ympäristöpolitiikan näkökulmasta. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta on noussut esille argumentti ilmastomuutoksen hillinnän hintalapusta, mikä usein yhdistetään niin kutsuttuun talouskoalitioon (ks. esim. Kukkonen & Ylä-Anttila 2020). Tämän lisäksi työryhmälle ennalta asetettu budjettirajoite kuvastaa laajemmin sitä vallitsevaa uusliberaalia politiikkaparadigmaa, jossa politiikkatoimenpiteitä laaditaan (ks. Evans & Sewell 2013). Aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta käy myös ilmi, kuinka biotalous on vahvasti linkitetty tietopohjaiseen talouteen. Sen on katsottu olevan keskeinen taloudellista kilpailukykyä edistävä tekijä globaaleilla markkinoilla. (Levidow ym. 2010, 41.) Suomen kontekstissa biotalouden on katsottu liittyvän vientivetoisen maan uusien kaupankäyntimahdollisuuksien etsimiseen ja paperiteollisuuden rakennemuutokseen. Ei niinkään kestäväan kehitykseen, jollaisena se poliittisissa yhteyksissä esitetään. (Ahlqvist 2019, 403.) Tosin mikäli kestävä kehitys lähestyy paradoksina ympäristön kestävyys ja talouden kehityksen välillä (ks. Latouche 2004), on tässä tutkimuksessa tarkastellun laajapohjaisen työryhmän biotalouskytkentä varsin looginen.

Analyysin perusteella juuri biotalous on ollut teema, johon työryhmän jäsenet saivat tieteen asiantuntijoilta uutta näkökulmaa. Tästä huolimatta juuri biotalouteen perustuvat politiikkakeinot ovat korostuneet työryhmän ehdotuksessa. Tämän voidaan katsoa olevan seurausta kustannus-tehokkuus-vaatimuksesta, minkä johdosta kilpailevat vaihtoehdot näyttäytyvät lähinnä kalliilta ja sosiaalisesti epäoikeudenmukaisilta. Havainto tukee aikaisemman tutkimuskirjallisuuden näkemyksiä siitä, kuinka keskustelua käydään uusliberalismin arvojen mukaisilla mittareilla. Uusliberaali politiikkaparadigma ottaa ikään kuin hegemonian muodon, jossa sen vastustajienkin täytyy omaksua sen arvojen mukainen argumentaatiotapa, jotta voi asettua legitiimiksi keskustelunosapuoleksi. (Cammaerts 2015.) Toisaalta biotalousteen heijastuminen työryhmän valmistelemaan voidaan katsoa olevan seurausta myös työryhmän

linkittymisestä muihin Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi –tavoitetta edistäviin hankkeisiin. Vaikka vasta-argumentteja biotaloudesta haastateltavien mukaan esitettiin, ei siihen nojaavia toimenpidesuosituksia voitu kumota, sillä ne oltiin lukittu jo muissa hankkeissa.

7.4 Tutkimustulokset ja niiden tulkinta

Analyysin perusteella voidaan todeta, että Peter Haasin (1992) episteemisten yhteisöjen teorian pohjalta teoretisoitu sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismi on läsnä tutkittavassa tapauksessa kaikkine osineen. Se ei kuitenkaan operoi täysin samalla tavalla kuin Haas (1992) olettaa. Erityisesti kausaalisen mekanismin kolmas osa; tieteen asiantuntijoiden mahdollisuus identifioida ongelmia, on heikentynyt. Analyysin perusteella se selittyy tieteen asiantuntijoiden muita heikompana muodollisena statuksena, työryhmälle ennalta asetetulla budjettirajoitteella sekä keskeisten verotus- ja sääntelyinstrumenttien puuttumisella työryhmän keinovalikoimasta. Nämä yhdessä ovat heikentäneet tieteen asiantuntijoiden kykyä identifioida ongelmia. Tällä puolestaan on ollut seurausta siihen, mitä teemoja työryhmän valmistelemaan lopputulokseen on päätynt.

Tieteen asiantuntijoiden kapasiteetti siirtää tutkittua tietoa eteenpäin ei kuitenkaan ole estynyt täysin. Teorian testaamiseen tähtäävän prosessinseurantamenetelmän kielellä se tarkoittaa, että sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi muodollisesti läpäisee Hoop-testin. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikille kausaalisen mekanismin osille on löytynyt empiiristä aineistoa tueksi ja ne siirtävät eteenpäin kausaalisia voimia, vaikka ongelmien identifioiminen onkin estynyt. Hoop-testin läpäiseminen ei kuitenkaan poissulje kilpailevan hypoteesin selitysvoimaa, mikä on ilmeistä myös analyysin perusteella. (Beach & Pedersen 2013, 101.) Monet haastatteluaineistosta nousevat seikat näyttäytyvätkin loogisilta uusliberaalin politiikkaparadigman valossa. Tutkimustulosten yleistäminen on kuitenkin haasteellista, koska ne ovat saatu pienen otoksen syväluotaavaa aineiston analyysia soveltaen (Beach & Pedersen 2013, 26).

Tässä tutkimuksessa sovellettu haastatteluaineisto koostuu yhteensä kuudesta puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, joista kolme käsittelevät tieteen asiantuntijoiden omia näkemyksiä ja kolme virkahenkilöiden näkemyksiä tieteen asiantuntijoiden roolista. Haastattelut ovat tehty yhdelle Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi –tavoitetta edistävästä hankkeista. Niinpä tutkimustuloksia ei voida myöskään

yleistää koskemaan koko Sipilän hallituksen (2015-2019) YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanoa. Tutkimuksesta raportointi on ollut tutkimuseettisen pohdinnan kohteena. Tutkittavan hankkeen tietojen tarkentaminen lisäisi tutkimustulosten luotettavuutta, mutta se asettuisi ristiriitaan tutkimusetiikan kanssa, koska on tarve säilyttää haastateltavien anonymiteetti myös tutkimustuloksista raportoidessa. Tämä ulottuu myös siihen, että tutkittu työryhmä on ollut pakko anonymisoida tässä tutkielmassa. Tämä on tärkeätä seurauseettisistä näkökulmista, sillä tutkimus ei saisi asettaa sen kohteena olevia negatiiviseen valoon, mutta siitä pitäisi kuitenkin pystyä raportoimaan siten, ettei se vääristele tai muuttele totuutta (Kuula 2011, 17).

Vastaus tutkimustulosten tulkitsemiseen löytyykin teorian testaamiseen tähtäävästä prosessinseurantamenetelmän tavoitteista, joiden avulla pyritään lisäämään tietämystä niistä kontekstuaalisista ehdoista, joissa kausaaliset prosessit operoivat ja millä tavoin (Beach & Pedersen 2013, 26). Tutkimustulosten pohjalta onkin muodostunut syväluotaava esimerkki siitä, kuinka tieteen asiantuntijoiden rooli selittyy sosiaalisen oppimisen kausaalisien mekanismien kautta, mutta kuinka heidän vaikutusmahdollisuudet ovat alisteisia uusliberaalille politiikkaparadigmalle. Tätä kautta tutkimukseni myös vahvistaa kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa esiintyviä havaintoja uusliberaalista politiikkaparadigmasta (ks. esim. Evans & Sewell 2013; Hay 2004; Lohmann 2012) ja niiden resonoinnista suomalaisen poliittis-hallinnollisen valmistelun kontekstissa. Jatkotutkimus eri hallinnonaloilta, tai edes useammasta eri YK:n kestävän kehityksen tavoitteita toimeenpanevasta hankkeesta, lisäisi tutkimustulosten yleistettävyyttä.

Tutkielmani heijastelee myös aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa esiin nousseita ongelmia ja jännitteitä. Yksi näistä on epäsuhta tutkitun tiedon korkean tarjonnan ja sen vähäisen soveltamisen välillä (ks. Kukkonen & Ylä-Anttila 2020). Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että epäsuhta tutkielmani kontekstissa selittyy yhtäältä tieteen asiantuntijoiden muita heikommalla asemalla työryhmän sisäisessä hierarkiassa ja toisaalta uusliberaalin politiikkaparadigman kanssa korreloivilla empiirillä havainnoilla. Tämän lisäksi tutkielma on myös tuottanut uutta tietoa siitä, kuinka tieteen asiantuntijoiden alempi asema työryhmän sisäisessä hierarkiassa vaikuttaa heidän toimijuuteensa työryhmässä, mikä on ilmiönä ollut laskusuhtainen viimeisten 20 vuoden aikana (Holli & Turkka 2020). Analyysin rakentaminen toimija-rakenne-jännitteen

ympäri tutkimus ottaa osaa yhteiskuntatieteiden ikiaikaiseen kissanhännänvetoon näiden kahden välillä (Hayward & Lukes 2008; Giddens 1979).

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut vastata tutkimuskysymyksiin ”Missä määrin sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi selittää tieteen asiantuntijoiden roolia tarkasteltavassa laajapohjaisessa työryhmässä?” ja ”Miten haastatteluaineistosta esiin nousevat havainnot suhteutuvat uusliberaaliin politiikkaparadigmaan?” Tutkimuskysymykset kumpuavat sekä aikaisemman tutkimuskirjallisuuden niukkuudesta Suomen osalta että senkin vähän ristiriitaisuudesta. Muita Pohjoismaita käsittelevän tutkimuskirjallisuuden osalta näyttäisi nimittäin siltä, että keskeisissä päätöksenteon valmisteluelimissä tutkijoiden määrä ja panos on vahvistunut (ks. esim. Christensen & Hessvedt 2019; Tellmann 2016; Christiansen ym. 2010). Vastaavaa kehitystä ei aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella ole havaittu Suomen osalta. Niukan tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikuttaisi siltä, että tieteen asiantuntijoiden asema olisi pikemminkin heikentymistä (Holli & Turkkala 2020). Yleisempi tutkitun tiedon ja päätöksenteon välistä rajapintaa käsittelevä tutkimuskirjallisuus puolestaan on pirstaleista niin ongelmien asetteluiden kuin tieteenfilosofisten lähtökohtien suhteen (Stone 2013; Tourish 2013). Tämän vuoksi tieteen asiantuntijoiden roolia päätöksenteon valmisteluelimisissä on tässä tutkimuksessa lähestytty kokemuspohjaisesti.

Keskiöön on noussut kysymys siitä, miten laajapohjaisiin työryhmiin osallistuneet tieteen asiantuntijat itse kokevat oman roolinsa päätöksenteon valmistelussa. Epistemologista relativismia seuraten (ks. Al-Amoudi & Willmott 2011) tieteen asiantuntijoiden kokemuksia on tuettu samaan laajapohjaiseen työryhmään osallistuneiden virkahenkilöihin näkemyksillä tieteen asiantuntijoiden roolista päätöksenteon valmistelussa. Tässä tutkimuksessa sovellettu aineisto koostuikin yhteensä kuudesta puolistrukturoidusta eliittihaastattelusta (ks. Mykkänen 2011). Tieteen asiantuntijoiden ja virkahenkilöiden kokemuksia esiin tuovaa haastatteluaineistoa on puolestaan analysoitu episteemisten yhteisöjen teorian (Haas 1992) kautta. Se antaa analyyttiset käsitteet niin päätöksentekijöiden tiedon hyödyntämisen tavoille kuin tieteen asiantuntijoiden omille vaikutusstrategioille. Teorian keskiössä on sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi, joka selittää asiantuntijoiden kautta tapahtuvaa muutosta politiikkatoimenpiteissä. Tässä tutkimuksen teoreettista viitekehystä on täydennetty rakennekeskeisellä

lähestymistavalla uusliberalismista vallitsevana politiikkaparadigmana (Evans & Sewell 2013).

Tässä tutkimuksessa sovelletut teoreettiset viitekehykset on asetettu vuoropuheluun keskenään teorian testaamiseen tähtäävän prosessinseurantamenetelmän kautta. Käytännössä tämä on tarkoittanut episteemisten yhteisöjen teoriassa annetun sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin testaamista haastatteluaineiston pohjalta. Analyysi on rakennettu siten, että sosiaalisen oppimisen kausaalinen mekanismi on jaettu neljään osaan. Nämä ovat puolestaan muodostaneet laadullisen sisältöanalyysin tavoin kategoriat, joiden kautta haastatteluaineistoa on luokiteltu ja analysoitu (Beach & Pedersen 2013, 102) Pyrkimyksenä on ollut selvittää, löytyykö kullekin kausaalisen mekanismin osalle tukea empiirisestä aineistosta ja operoivatko kausaalisen mekanismin osat, kuten episteemisten yhteisöjen teoriassa oletetaan. Tämän jälkeen sosiaalisen oppimisen kausaalisen mekanismin kautta luokiteltua haastatteluaineistoa on peilattu vasten tämän tutkimuksen toista teoreettista viitekehystä, jossa vallitsevaa politiikkaparadigmaa lähestytään uusliberalismin kautta (Evans & Sewell 2013). Tämän pohjalta puolestaan on muodostunut toimija–rakenne–jännite (ks. Hayward & Lukes 2008; Giddens 1979).

Tutkimustulosten perusteella tieteen asiantuntijoiden rooli laajapohjaisessa työryhmässä on työmäärällisesti ollut suuri, mutta heidän asiantuntemustansa on käytetty lähinnä laskelmien ja muistioiden tuottamiseen. Heidän mahdollisuutensa identifioida ongelmia toisin sanoen ovat heikentyneet, mikä analyysin pohjalta selittyy tieteen asiantuntijoiden muita heikommalla asemalla työryhmän sisäisessä hierarkiassa, työryhmään kohdistuneella poliittisella ohjauksella sekä keskeisten sääntely- ja veroinstrumenttien puuttumisella työryhmän toimenpidevalikoimasta. Tutkimukseni toisena keskeisenä havaintona puolestaan on, että laajapohjaisissa työryhmissä käytetty asiantuntemus näyttäisi myös henkilöityvän, mikä johtaa tiettyjen asiantuntijoiden käyttämiseen kyseisellä politiikka-alalla. Politiikkarelevantti kieli, jonka kautta kommunikoimisesta työryhmään osallistuneita tieteen asiantuntijoita kiitellään, myös hankaloittaa muulta tutkimusyhteisöltä saatavaa tukea työryhmässä työskentelyynsä. Analyysin perusteella on käynyt myös ilmi, kuinka politiikkarelevantti kieli toimii synonyymina talouden kautta argumentoimiselle, minkä puolestaan voidaan katsoa erkaannuttavan tieteen asiantuntijat tutkitusta tiedosta.

Uusliberaalin politiikkaparadigman voidaankin katsoa näytelleen keskeistä roolia tieteen asiantuntijoiden toimijuutta rajoittavana rakenteena. Havainto ilmenee haastatteluaineiston pohjalta ennen kaikkea sääntely- ja veroinstrumenttien puuttumisena työryhmän toimenpidevalikoimasta. Tämä puolestaan on hankaloittanut kustannus-hyöty-asteikolla heikommin pärjäävien politiikkatoimenpiteiden puoltamista, vaikka ne olisivatkin olleet ympäristön kannalta merkittävämpiä. Tämä ei suinkaan ole vain tämän tutkimuksen kontekstista esiin nouseva havainto vaan taloudellisen uusliberalismin ydinpäämääriin kuuluva ajatus valtion roolista lähinnä talouden fasilitoijana, ei sen aktiivisena osapuolena (Evans & Sewell 2013, 37; Schmidt & Thatcher 2013, 15). Käytännössä se tarkoittaa keynesiläisen talouspolitiikan, jossa kotimaista kysyntää säädellään veroilla ja julkisilla investoinneilla, sivuuttamista (Hay 2004, 508; MacNeil & Paterson 2012, 232). Analyysin perusteella valtiovarainministeriön rooli veroinstrumenttien käyttämisen varjelussa näyttäisi olleen keskeinen. Tämän lisäksi työryhmälle oltiin ennalta määritelty budjetti, jonka puitteissa kestävän kehityksen toimeenpanon tulisi tapahtua. Laajapohjaisen työryhmän työ myös lomittui muiden Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -tavoitetta edistävien hankkeiden kanssa, mikä osaltansa lukitsi tiettyjen politiikkatoimenpiteiden kirjaamisen työryhmän valmistelemaan ehdotukseen.

Tutkimustulokset suhteutuvatkin aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa yhteen siitä, että episteemisen yhteisöjen jäseniä kyllä hyödynnetään päätöksenteon valmisteluun, mutta heidän roolinsa pitkän aikavälin ongelmien asettelussa on minimaalinen (ks. esim. Lindvall 2007, 726). Tämän lisäksi analyysin pohjalta tehdyt havainnot myös vahvistavat valtiokeskeisen sosiaalisen oppimisen ongelmia politiikkatoimissa tapahtuvien muutoksen aikaansaamiseksi (Hall 1993). Näyttäisikin siltä, että tieteen asiantuntijoita pikemminkin hyödynnetään kapasiteetin rakentamiseen, eikä niinkään systeemisen muutoksen aikaansaamiseen, mikä tukee Ziton (2017, 310) esittämää kritiikkiä episteemisten yhteisöjen teoriaa kohtaan. Tästä johdettuna jatkotutkimusaiheena kiinnostavaa olisikin tarkastella, onko kasvanut ympäristöpoliittinen paine, viimeisimpänä ilmastoliike Elokapinan aikaan saama laaja mediahuomio mielenilmauksesta ilmastohätätilan julistamiseksi Suomessa ja siihen liittyvästä poliisiväkivallasta (HS 3.10.2020), lisännyt tieteen asiantuntijoiden toimijuutta aihepiiriin osalta. Yhteiskunnallisen paineen puuttuminen työryhmän

aikaisesta poliittisesta ilmapiiristä on teema, joka analyysin ulkopuolisena havaintona nousi esille yhden tieteen asiantuntijan näkemyksistä.

Tämän lisäksi keskeistä olisi tarkastella virkahenkilöiden roolia politiikantekijöinä omana tutkimusongelmanaan. Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella virkahenkilöiden roolin tosiasiallisina politiikantekijöinä on katsottu korostuneen politiikan byrokratisoitumisen myötä (Hay 2008, 588). Ilmiö saa tukea myös tämän tutkimuksen perusteella. Olisikin kiinnostavaa tarkastella, missä määrin väitteet valtiovarainministeriön roolista portinvartijana todella pitävät paikkansa ja mistä moinen oikeutus tulee. Teema on tärkeä, sillä politiikan byrokratisoitumisen on myös katsottu selittävän uusliberalismin sitkeätä asemaa oletettuna lähestymistapana useista talouskriiseistä huolimatta (Schmidt & Thatcher 2013). Näkökulma ei liity pelkästään kestävään kehitykseen vaan koskee laajemmin suomalaista poliittista horisonttia ja ongelmien asettelun mahdollisuutta päätöksenteon valmisteluvaiheessa.

Yhteenvedona tässä tutkimuksessa tehtyjen havaintojen pohjalta voidaan todeta, että tieteen asiantuntijoita on määrällisesti hyödynnetty paljon, mutta laadullisesti ei niinkään. Seurauksena ovat ulkoisesti asiantuntijatiedolla legitimoidut politiikkatoimenpide-ehdotukset, joiden sisältöihin tieteen asiantuntijat ovat tarjonneet lähinnä teknistä apua. Koska laajapohjaisen työryhmän ehdotus on kuitenkin valmisteltu tieteen asiantuntijoiden hartiavoimin, siinä esitettyjä politiikkatoimenpiteitä saattaa olla hankala avata poliittiselle keskustelulle myöhemmin. Tämä puolestaan on ongelmallista edustukselliseen demokratiaan keskeisesti kuuluvan parlamentarismen periaatteen näkökulmasta. Ongelmallista on myös se, mitä tieteen asiantuntijoiden sitouttaminen poliittishallinnollisiin asiakirjoihin tekee tutkimuksen riippumattomuudelle. Onko tieteen asiantuntijoiden hyödyntämisessä päätöksenteon valmisteluelimissä pohjimmiltaan kuitenkin kyse vallan neljännestä ulottuvuudesta (Foucault 1982, 789) – tieteen asiantuntijoiden riippumattomuuden hallitsemisesta suostumuksella? Ottamalla tieteen asiantuntijat osaksi työryhmän työtä, mutta jäsenten sijaan asiantuntijoina, saatetaankin pyrkiä ennalta ehkäisemään heidän suunnastaan koituvaa kritiikkiä.

LÄHDELUETTELO

BIOS-tutkimusyksikkö. 2017. ”Tutkijoiden julkilausuma: Suomen metsänkäyttösuunnitelmat kiihdyttäisivät ilmastonmuutosta ja heikentäisivät luonnon monimuotoisuutta”. Haettu verkosta 1.10.2020 osoitteesta: <<https://bios.fi/julkilausuma/>>.

Helsingin Sanomat. 4.10.2020. ”Poliisi käytti kaasusumutinta mielenosoittajiin, oikeusoppineet vaativat selvitystä: ”On vaikea ymmärtää voimankäyttöä” – kiinniotettu kertoo tapahtumista HS:lle”. Haettu verkosta 6.10.2020 osoitteesta <<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000006658244.html?share=72c96e2d28f1e4b42df1af087cac05e4>>.

Valtioneuvoston kanslia. Kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030. Haettu verkosta 19.10.2020 osoitteesta: <<https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>>.

Valtioneuvoston kanslia. (2017a) Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistuvasti. 15.1.2019 haettu osoitteesta: <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-360-6>>.

Valtioneuvoston kanslia. (2017b) Valtioneuvoston selonteko YK:n kestävän kehityksen ohjelman toimeenpanemiseksi: tavoitteena hiilineutraali ja tasa-arvoinen Suomi. Valtioneuvoston viestintäosasta 2.2.207, tiedote 50/2017. Haettu verkosta 19.10.2020 osoitteesta: <<https://vnk.fi/-/valtioneuvoston-selonteko-yk-n-kestavan-kehityksen-ohjelman-toimeenpanemiseksi-tavoitteena-hiilineutraali-ja-tasa-arvoinen-suomi>>

Yhdistyneet Kansakunnat (YK). Sustainable Development Knowledge Platform. 24.10 haettu verkosta 15.9.2020 osoitteesta: <<https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>>.

Yhdistyneet Kansakunnat (YK). (2012) The Future We Want – Outcome Document. A/RES/66/288. haettu verkosta 26.10.2019 osoitteesta: <<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>>.

KIRJALLISUUS

- Aalto, Pami. 2001. ”Syvähaastattelu: Identiteetti, merkitys ja politiikka”. *Politiikka* 43(2): 128-141.
- Ahlqvist, Toni. Sirviö, Heikki. 2019. ”Contradictions of Spatial Governance: Bioeconomy and the Management of State Space in Finland”. *Antipode* 51(2): 395-418.
- Al-Amoudi, Ismael. Willmott, Hugh. 2011. ”Where Constructionism and Critical Realism Converge: Interrogating the Domain of Epistemological Relativism”. *Organization Studies* 32(1): 27-46.
- Alastalo, Marja. Åkerman, Maria. 2010. ”Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä”. Teoksessa (toim.) Ruusuvuori, Johanna. Nikander, Pirjo. Hyvärinen, Matti. *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 372-392.
- Alasuutari, Pertti. 2014. ”Following the Example of Other Countries? Policy Analysis of Legislation in Canada, the United Kingdom and the United States”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 16(3): 266-279.
- Alasuutari, Pertti. Rasimus, Ari. 2009. ”Use of OECD in justifying policy reforms: the case of Finland” *Journal of Power* 2(1): 89-109.
- Beach, Derek. Pedersen, Rasmus Brun. 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Behague, Dominique. Tawiah, Charlotte. Rosato, Mikey. Some, Télésphore. Morrison, Joanna. 2009. ”Evidence-based policy-making: The implications of globally-appliable research for context-specific problem-solving in developing countries”. *Social Sciences & Medicine* 69: 1539- 1546.
- Bennett, Andrew. 2005. ”The Guns That Didn’t Smoke: Ideas and the Soviet Non-Use of Force in 1989”. *Journal of Cold War Studies* 7(2): 81–109.
- Bennett, Andrew. 2008. ”The Mother of All “Isms”: Organizing Political around Causal Mechanisms”. Teoksessa (toim.) Groff, Ruth. *Revitalizing Causality: Realism about Causality in Philosophy and Social Science*. London: Routledge.
- Bennett, Andrew. Checkel, Jeffrey. 2014. *Process tracing: From philosophical roots to best practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, Peter. Luckmann, Thomas. 1994. *Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen: tiedonsosiologinen tutkielma*. Helsinki: Gaudeamus.
- Berry, Jeffrey M. 2002. ”Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing”. *Political Science and Politics* 35(4): 679-682.
- Bhaskar, Roy. 1978. *A Realist Theory of Science*. Brighton: Harvester.

Boswell, Christina. 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cammaerts, Bart. 2015. "Neoliberalism and the post-hegemonic war of position: the dialectic between visibility and visibilities". *European Journal of Communication*.

Christensen, Johan. Hesstvedt, Stine. 2019. "Expertisation or greater representation? Evidence from Norwegian advisory commissions". *European Politics and Society* 20(1): 83-100.

Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen & Per Ola Öberg. 2010. "Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making" *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 21(1): 22-40.

Davis Cross, Mai'a K. 2013. "Rethinking epistemic communities twenty years later". *Review of International Studies* 39(1): 137-160.

Davies, Philip H. J. 2001. "Spies as Informants: Triangulation and the Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services" *Politics* 21(1): 73-80.

Dobbin, Frank. Simmons, Beth. Garrett, Geoffrey. 2007. "The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?" *Annual Review of Sociology* 33: 449-472.

Elgert, Laureen. 2010. "Politicizing Sustainable Development: The Co-Production of Globalized Evidence-Based Policy". *Critical Policy Studies* 3(3-4): 376-390.

Erkkilä, Tero. Piironen, Ossi. 2018. *Rankings and Global Knowledge Governance. Palgrave Studies in Global Higher Education*. Lontoo: Palgrave Macmillan.

Evans, Peter. Sewell, William H. 2013. "Neo-Liberalism: Policy Regimes, International Regimes and Social Effects". Teoksessa (toim.) Hall, Peter. Lamont, Michèle. *Social Resilience in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

Foucault, Michel. 1982. "The Subject and Power" *Critical Inquiry* 8(4): 777-795.

Friedman, Milton. Friedman, Rose D. 1962. *Capitalism and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Giacomo D'Alisa. Federico, Demaria. Kallis, Giorgos. 2014. *Degrowth: A Vocabulary for a New Era*. Abingdon: Routledge.

Giddens, Anthony. 1979. *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia. Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä*. (suom.) Andersson, Pasi. Heikanen, Ilkka. 1984. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Gieryn, Thomas. 1983. "Boundary-work and the demarcation of science from non-science: strains and interests in professional ideologies of scientists". *American Sociological Review* 48(6): 781–795.

Glennan, Stuart S. 1996. "Mechanisms and the Nature of Causation". *Erkenntnis* 44(1): 49–71.

Glennan, Stuart S. 2005. "Modeling Mechanisms". *Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences* 36(2): 443–64.

Glynos, Jason. 2001. "The grip of ideology: A Lacanian approach to theory of ideology". *Journal of Political Ideologies* 6(2): 191–214.

Haas, Peter. 1990. *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.

Haas, Peter. 1992. "Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone". *International Organization* 46(1):187–224.

Haas, Peter. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46(1): 1–37.

Haas, Peter. 2015. *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*. London: Routledge.

Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain". *Comparative Politics* 25(3): 275–96.

Hall, Peter. Soskice, David. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Halligan, John. 1995. "Policy advice and the public sector". Teoksessa (toim.) Peters, Guy. Savoie, Donald J. (toim.) *Governance in a changing environment*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 138–172.

Hay, Colin. 2004. "The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism". *Economy and Society* 33(4): 500–527.

Hay, Collin. 2008. "Globalization and public policy". Teoksessa (toim.) Goodin, Robert. Moran, Michael. Rein, Martin. *The Oxford Handbook of Public policy*. Oxford: Oxford University Press, 584–601.

Hayward, Clarissa. Lukes, Steven. 2008. "Nobody to shoot? Power, structure, and agency: A dialogue". *Journal of Power* 1(1): 5–20.

Holli, Anne Maria. 2016. "Selvityshenkilöt uudella vuosituhannella. Tutkimus selvityshenkilöinstituution piirteistä ja muutostrendeistä 1990-luvulta nykypäivään". *Hallinnon tutkimus* 1: 5–23.

Holli, Anne Maria. Turkka, Saara. 2020. "Tieteen muuttuva rooli korporatistisessa neuvonannossa pitkittäisanalyysi tutkijoiden asemasta ministeriöiden valmistelutyöryhmissä 1980-2018". *Julkaisematon käsikirjoitus*.

Julkunen, Raija. 2001. *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Juntti, Meri. Russel, Duncan. Turnpenny, John. 2009. "Evidence, politics and power in public policy for the environment". *Environmental Sciences & Policy* 12: 207-215.

Jasanoff, Sheila. 1990. *The Fifth Branch. Science Advisers as Policy Makers*. Harvard: Harvard University Press.

Johansson, Jan. 1992. *Det statliga kommittéväsendet: kunskap, kontroll , konsensus*. Edsbruk: Akademitryck AB.

Järvensivu, Paavo. 2019. "Biotalous ohitti ilmastotavoitteet: Arvio Sipilän hallituksen ilmastopolitiikasta". *Politiikasta verkkojulkaisu*. Haettu verkosta 20.5.2019 osoitteesta: <<https://politiikasta.fi/biotalous-ohittiilmastotavoitteet-arvio-sipilan-hallituksen-ilmastopolitiikasta/>>.

Keck, M., & Sikkink, K. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.

Kukkonen, Anna. Ylä-Anttila, Tuomas. 2020. "The Science-Policy Interface as a Discourse Network: Finland's Climate Change Policy 2002-2015". *Politics and Governance* 83(2): 200-214.

Kuula, Arja. 2011. *Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys*. Tampere: Vastapaino.

Latouche, Serge. 2004. "Sustainable Development as a Paradox". *Religion, Science and the Environment Symposium*, Plenary Session II. haettu verkosta 19.10.2020 osoitteesta:<http://rsesymposia.org/themedia/File/1151679499Plenary2_Latouche.pdf>.

Leech, Beth L. 2002. "Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews". *Political Sciences and Politics* 35(4): 665-668.

Levidow, Les. Birch, Kean. Papaioannou, Theo. 2012. "EU agri-innovation policy: two contending visions of the bio-economy". *Critical Policy Studies* 6(1): 40-65.

Lindvall, Johannes. 2009. "The Real but Limited Influence of Expert Ideas". *World Politics*. 61(4): 703-730.

Lohmann, Larry. 2017. "Toward a Political Economy of Neoliberal Climate Science". Teoksessa: (toim.) Tyfield, David. Lave, Rebecca. Randalls, Samuel. Thorpe, Charles. *The Routledge Handbook of the Political Economy of Science*. London: Routledge.

Lohmann, Larry. 2012. "Financilialization, commodification and carbon: the contradiction of neoliberal climate politics". *Socialist register* 48: 85-107.

Luhtakallio, Eeva. 2018. ”Kansanvallan peruskorjaus – kaikki voimavarat käyttöön”. *Kommentti*, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kuuleminen 23.5.2018. Haettu verkosta 10.8.2020 osoitteesta: <<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2018-AK-193283.pdf>>.

Luhtakallio, Eeva. Heiskala, Risto. 2006. *Uusi jako: Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Helsinki: Gaudeamus.

MacNeil, Robert. Paterson, Matthew. 2012. ”Neoliberal climate policy: From market fetishism to the developmental state”. *Environmental politics* 21(2): 230-247.

Martinuzzi, André. 2016. ”Advancing evidence-informed sustainable development policies”. *Evidence & Policy* 12(3): 311-319.

Meyer, John. 2000. ”Globalization: Sources, and Effects on National States and Societies”. *International Society* 15: 235-250.

Meijerink, Sander. 2005. ”Understanding policy stability and change. The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity, and Dutch coastal flooding policy 1945-2003”. *Journal of European Public Policy* 12(6): 1060-1077.

Morgan, Edward. Cole-Hawthorne, Rachael. 2016. ”Applying a shared understanding between Aboriginal and Western knowledge to challenge unsustainable neo-liberal planning policy and practices”. *Australian Planner* 53(1): 54-62.

Mykkänen, Juri. 2001. ”Eliittihaastattelu”. *Politiikka* 43(2): 108-127.

Patomäki, Heikki. 2007. *Uusliberalismi Suomessa: lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. Helsinki: WSOY.

Pielke, Roger Jr. 2010. *The climate fix: What scientists and politicians won't tell you about global warming*. New York: Basic Books.

Radaelli, Claudio M. 1995. ”The Role of Knowledge in the Policy Process”. *Journal of European Public Policy* 2(2): 159-183.

Rainio-Niemi, Johanna. 2015. ”Nordic Paradox of Openness and Consensus? The Case of Finland”. Teoksessa (toim.) Rainio-Niemi, Johanna. Marklund, Carl. Norbert, Götz. *The Paradox of Openness*, 27-46.

Rommetvedt, Hilmar. 2017. ”Scandinavian corporatism in decline”. Teoksessa (toim.) Oddbjørn, Knutsen. *The Nordic Models in Political Science*. Bergen: Fagbokslaget, 171-192.

Ruusuvuori, Johanna. Nikander, Pirjo. Hyvärinen, Matti. 2010. *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.

Saaranen-Kauppinen, Anita. Puusniekka, Anna. Kuula, Arja. Rissanen, Riitta. Karvinen, Ikali. 2009. *Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV. Kvalitatiivisten*

menetelmien verkko-oppikirja. Tampere: Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.

Sabatier, Paul. 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences* 21: 129-168.

Schmidt, Vivien. Thatcher, Mark. 2013. *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stone, Diane. 2013. *Knowledge Actors and Transnational Governance. The Private-Public Policy Nexus in the Global Agora*. Non-Governmental Public Action Series. Lontoo: Palgrave macmillan.

Swyngedouw, Erik. 2007. "Impossible Sustainability and the Post-Political Condition". Teoksessa (toim.) Krueger, Rob. Gibbs, David. *The Sustainable Development Paradox: Urban Political Economy in the US and Europe*. New York: The Guilford Press.

Swyngedouw, Erik. 2011. "Whose environment? The end of nature, climate change and the progress of post-politicization". *Ambiente & Sociedade Campinas* XIV(2): 69-87.

Tellmann, Silje Maria. 2016. "Experts in public policy-making: influential, yet constrained". *PhD Thesis, Centre for the Study of Professions*, Oslo and Akerhus University College of Applied Sciences, Oslo.

Tellmann, Silje Maria. 2017. "Bounded deliberation in public committees: the case of experts". *Critical Policy Studies* 11(3): 311-329.

Tervonen-Goncalves, Leena. Oinonen, Eriikka. 2014. "Vaikuttavuuden vaade ja vaikutelmien politiikka. Tapausesimerkinä terveyden edistäminen". *Yhteiskuntapolitiikka* 79(5): 521-536.

Tormey, Simon. 2015. *The End of Representative Democracy*. Cambridge: Polity.

Tourish, Dennis. 2013. "Evidence Based Management', or 'Evidence Oriented Organizing'? A Critical Realist perspective". *Organization* 20(2): 173-192.

Urbinati, Nadia. 2014. *Democracy Disfigured: Opinion, Truth and the People*. Cambridge: Harvard University Press.

Vesa, Juho. Kantola, Anu. Binderkrantz, Anne Skorkjaer. 2018. "A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland". *Scandinavian Political Studies* 41(4): 239-261.

Webb, Eugene J. Campbell, Donald T. Schwartz, Richard D. Sechrest, Lee. 1966. *Unobtrusive Measures: Nonreactive Research in the Social Sciences*. Chicago: Rand Macnally.

Zito, Anthony. 2017. "Expert networks and epistemic communities: articulating knowledge and collective entrepreneurship". Teoksessa: (toim.) Howlett, Michael. Mujekherjee, Ishani. *Handbook of policy formulation*. Handbooks of Research on

Public Policy series. UK, Cheltenham. USA, MA, Northampton: Edward Elgar Publishing.

Zizek, Slavoj. 2008. *In Defence of Lost Causes*. London: Verso.

Ylä-Anttila, Tuomas. Vesa, Juho. Eranti, Veikko. Kukkonen, Anna. Lehtimäki, Tomi. Lonkila, Markku. Luhtakallio, Eeva. 2018. "Up with ecology, down with economy? The consolidation of the idea of climate change mitigation in the global public sphere". *European journal of communication* 33(6): 587-603.

Ylönen, Matti. Kuusela, Hanna. 2019. "Consultocracy and its discontents; A critical typology and a call for research agenda". *Governance* 32: 241-258.

Ylöstalo, Hanna. 2020. "Depoliticisation and Repoliticisation of Feminist Knowledge in a Nordic Knowledge Regime: The Case of Gender Budgeting in Finland". *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 28(2): 126-129.

Öberg, PerOla, Svensson, Torsten, Christiansen, Peter Munk, Norgaard, Asbjorn Sonne, Rommetvedt, Hilmar, Thesen, Gunnar. 2011. "Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia". *Government and Opposition* 46(3): 365-391.